



UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO

Suspensão de Eficácia do Ato
Administrativo
e
A Resolução Fundamentada

HELENA LISBOA

MESTRADO PROFISSIONALIZANTE PRÉ-BOLONHA
EM DIREITO ADMINISTRATIVO

Lisboa, março de 2019

Um reconhecido agradecimento ao Senhor Professor João Miranda pelos conselhos e pela disponibilidade.

À minha mãe
Às minhas pipocas (FLIM)

RESUMO

A adoção das providências cautelares adequadas à proteção dos interesses dos particulares perante a administração é essencial à realização da justiça. Justiça que se pretende que seja célere, eficiente e adequada a uma regulação provisória de todos os interesses envolvidos no litígio.

O instituto da suspensão da eficácia dos atos administrativos procura dar resposta à ocorrência de situações de facto consumado e a evitar a produção de prejuízos de difícil reparação antes de ser proferida a decisão final. O artigo 128º do CPTA contém um regime especial que consagra a proibição de executar o ato administrativo e a possibilidade de emissão de resolução fundamentada pela administração para obviar a esse efeito em situações de manifesta necessidade de interesse público.

O Anteprojeto de Revisão do CPTA apresentava uma proposta que alterava profundamente o regime atual. Eliminava a possibilidade de emissão de resolução fundamentada pela entidade requerida, apenas sendo possível obviar ao efeito suspensivo mediante verificação de estado de necessidade. Previa-se ainda possibilidade de solicitar o levantamento desse efeito por meio de requerimento da entidade administrativa e pelos interessados a submeter à apreciação prévia do tribunal.

A solução do atual CPTA acabou por não acolher a proposta de revisão e não introduziu melhorias num regime que está longe de ser consensual, por não conter uma solução justa para todos os envolvidos no litígio. Perdeu-se uma oportunidade de corrigir os desequilíbrios existentes quanto à admissibilidade do levantamento da proibição de execução do ato pela própria administração, alvo de um controlo necessariamente limitado por parte do tribunal e que não salvaguarda os interesses de todos os interessados.

Pretende-se identificar a evolução do regime de suspensão da eficácia dos atos administrativos, destacando o regime previsto no CPTA e a proposta do anteprojeto de revisão. Procuramos tomar posição quanto à natureza da resolução e aos poderes de

cognição do juiz com vista a assegurar o princípio do contraditório e a igualdade de partes.

Palavras-chave: contencioso administrativo; tutela cautelar; suspensão de eficácia do ato administrativo; resolução fundamentada; poderes de cognição do juiz.

ABSTRACT

The adoption of appropriate precautionary measures to protect the interests of individuals before the administration is essential to the realization of justice. Which is intended to be swift, efficient and appropriate to a provisional regulation of all the interests involved in the litigation.

The institute for suspending the effectiveness of administrative acts seeks to respond to the occurrence of *fait accompli* situations and to avoid the production of damages that are difficult to repair before the final decision is rendered. Article 128 of the CPTA contains a special regime that establishes the prohibition of executing the administrative act and the possibility of issuing a resolution founded by the administration to remedy this in situations of manifest need of public interest.

The Preliminary Draft Review of the CPTA presented a proposal that profoundly altered the current regime. It eliminated the possibility of issuing a resolution based on the requested entity, only being possible to avoid the suspensory effect by checking the state of necessity. It was also possible to request the lifting of this effect by means of an application from the administrative entity and by the interested parties to submit to the preliminary assessment of the court.

The current CPTA solution didn't accept the revision proposal and didn't introduce improvements in a regime that is far from consensual because it doesn't contain a fair solution for all those involved in the litigation. An opportunity has been missed to correct existing imbalances as regards the admissibility of lifting the ban on the

implementation of the act by the administration itself and subject to a necessarily limited control by the court and which doesn't safeguard the interests of all concerned. It is intended to identify the evolution of the regime of suspension of the effectiveness of administrative acts, highlighting the regime established in the CPTA and the proposal of the preliminary draft revision. We seek to take a position on the nature of the resolution and the powers of cognition of the judge in order to ensure the principle of adversarial and equal parts.

Keywords: administrative litigation; guardianship; suspension of effectiveness of the administrative act; reasoned resolution; powers of cognition of the judge.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – acórdão

Acs. – acórdãos

ARCPTA – Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

art. – artigo

arts. – artigos

CA - Código Administrativo

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CJA – Cadernos de Justiça Administrativa

CJUR – Centro Estudos Jurídicos do Minho

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

LOSTA - Lei da Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo

LPTA - Lei de Processo nos Tribunais Administrativos

n.º - número

p.- página

p.p. - páginas

ss.- seguintes

RSTA – Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TC – Tribunal Constitucional

TCA Norte – Tribunal Central Administrativo Norte

TCA Sul – Tribunal Central Administrativo Sul

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
PARTE I	9
1. Providências Cautelares	9
1.1. Características	10
1.2. Providências Conservatórias e Antecipatórias.....	11
1.3. Critérios de decisão das providências	12
PARTE II	15
1. A Suspensão da Eficácia dos Atos Administrativos	15
1.2. Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo na LPTA	19
1.3. Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo no CPTA de 2002.....	23
1.4. Críticas ao regime da proibição de executar o ato no CPTA	26
1.5. A proibição de executar o ato administrativo no Anteprojeto de Revisão do CPTA ...	31
1.6. Regime proposto	34
1.6.1. A previsão do estado de necessidade	35
1.6.2. A eliminação da resolução fundamentada.....	38
1.6.3. O reforço da proteção dos contrainteresados	40
1.6.4. O momento em que opera a proibição de executar o ato.....	40
1.6.5. Os prazos e a decisão	41
1.6.6. O levantamento do efeito suspensivo e a execução indevida	42
1.6.7. Natureza da decisão de impedir os atos de execução	43
1.6.8. A possibilidade de aplicação de sanção pecuniária compulsória	44
1.7. Manutenção do regime na revisão de 2015	45
1.8. Proposta de Lei n.º 168/XIII	48
PARTE III	51
1. Resolução Fundamentada.....	51
1.1. Natureza jurídica da resolução fundamentada.....	51
1.1.1. Pronúncia administrativa no processo ou ato administrativo	53
1.1.2. A fundamentação na resolução fundamentada.....	58
1.2. Poderes da administração e do juiz	60
CONCLUSÕES.....	65
BIBLIOGRAFIA.....	71

INTRODUÇÃO

O instituto da suspensão da eficácia dos atos administrativos surgiu para evitar situações em que quando fosse proferida sentença de anulação já não se pudesse evitar a ocorrência de prejuízos irreparáveis na esfera dos particulares. Importa assegurar uma regulação provisória dos interesses em litígio e a utilidade da sentença a proferir no processo principal.

A suspensão da eficácia do ato administrativo é uma providência cautelar típica do direito processual administrativo que contém um regime especial. Regime que consagra a proibição provisória de execução de um ato administrativo pela administração e por terceiros bem como a possibilidade de a entidade requerida emitir uma resolução fundamentada em situações de manifesta necessidade de prossecução do interesse público.

Importa analisar a evolução do regime da suspensão da eficácia e identificar os contributos que a doutrina e jurisprudência efetuaram ao longo dos tempos com vista à melhoria de um regime que não é consensual face aos novos desafios que a administração enfrenta. Em particular elencar os vários contributos em busca de uma solução diferente da atual proibição de execução do ato, procurando uma solução mais justa e harmonizada com os diversos interesses em litígio.

Pretendemos tomar posição quanto à natureza da resolução fundamentada. Será que constitui um mero ato em juízo que não produz quaisquer efeitos próprios ou é uma decisão administrativa praticada na pendência de um processo cautelar e que produz efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. Por outro lado, atendendo à manutenção do regime na reforma do CPTA, propomo-nos aferir do controlo que o juiz pode fazer do interesse público.

Para fazer face a esta tarefa recorreremos à bibliografia portuguesa, à legislação e à jurisprudência existentes na matéria. Esta dissertação encontra-se organizada da seguinte forma: Na primeira parte, faremos uma breve exposição da função,

características gerais e critério de adoção das providências cautelares. Numa segunda parte pretendemos fazer um breve enquadramento histórico do regime da suspensão da eficácia do ato administrativo, com destaque para o regime previsto no CPTA e que acabou por se manter inalterado com a revisão de 2015. Procuraremos analisar a reconfiguração do artigo 128º constante do ARCPTA e identificar diversos contributos da doutrina acerca da solução proposta.

Por fim, centrar-nos-emos na resolução fundamentada procurando tomar posição quanto à sua natureza jurídica, fundamentos e poderes de apreciação do juiz.

PARTE I

1. Providências Cautelares

A tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses dos particulares perante a Administração inclui a adoção das medidas cautelares adequadas.¹

A Constituição, no artigo 20º, consagra um direito de acesso aos tribunais a todos para a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos. No artigo 268.º n.º 4, garante uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses dos administrados, a existência de meios processuais para o reconhecimento de direitos ou interesses, a impugnação de atos administrativos que os lesem, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.

Assim, existirá sempre um meio contencioso apto a satisfazer as pretensões do particular, ou seja, a cada direito material corresponde uma reação processual eficaz contra a ingerência de poderes públicos na esfera jurídica dos particulares.

A tutela efetiva tem que ser eficaz e eficiente. Eficaz no sentido que tem de realizar os objetivos de proteção dos direitos dos particulares e eficiente no sentido de que o alcance daqueles objetivos deve ser efetuado de forma adequada e sem custos desproporcionados para quem recorre aos tribunais.

A demora na satisfação das pretensões dos particulares pode resultar em prejuízos, pelo que, a tutela cautelar se justifica com vista a assegurar o efeito útil da sentença a proferir na ação principal².

¹ Arts. 20º n.º e 268 n.º 4 da CRP.

² Art. 112º n.º 1 do CPTA, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2014, de 2 de outubro.

As medidas cautelares são instrumentos urgentes que servem para garantir o efeito prático e útil das sentenças, assegurando provisoriamente a integridade de bens ou da situação litigiosa durante o tempo necessário para obter a sentença final removendo o *periculum in mora*.³

Trata-se de processos urgentes com tramitação autónoma em relação ao processo principal. Encontram-se dependentes da causa que tem por objeto a decisão de mérito, devendo os factos que servem de fundamento à concessão da tutela cautelar integrar a causa de pedir do processo principal.

Admitem-se providências de quaisquer tipos desde que sejam adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir num determinado processo, podendo o juiz decidir respeitando os espaços de avaliação e decisão próprios da Administração.

1.1. Características

As providências cautelares caracterizam-se pela instrumentalidade, provisoriedade e sumariedade⁴. A instrumentalidade corresponde à dependência da ação principal cuja utilidade visa assegurar. A provisoriedade por se tratar de uma regulação provisória dos interesses e não a resolução definitiva de um litígio. E, por fim, a sumariedade que resulta da cognição sumária da situação de facto e de direito, própria de um processo provisório e urgente. O tribunal para decidir se confere ou não tutela cautelar procede a um juízo sumário sobre os factos a apreciar evitando antecipar juízos definitivos que só devem ter lugar no processo principal. Podendo, no entanto, existir um juízo definitivo na tomada de decisão em situações de simplicidade ou manifesta urgência na resolução definitiva do caso. Com efeito, em situações de urgência, caso o processo principal já tenha sido intentado e tenham sido trazidos ao processo todos os elementos

³ Maria Fernanda Maçãs, Tutela Judicial Efetiva e Suspensão da Eficácia: balanço e perspectivas, CJA, n.º 16, julho/agosto, p. 52.

⁴ José Carlos Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa, Lições, 2016, 15ª Edição, p. 313.

necessários para proferir uma decisão definitiva, pode haver antecipação do juízo sobre a causa principal.⁵

1.2. Providências Conservatórias e Antecipatórias

As providências podem agrupar-se em dois tipos: conservatórias e antecipatórias. Vieira de Andrade⁶ defende que as providências conservatórias visam manter ou preservar a situação de facto existente, designadamente assegurando ao requerente a manutenção da titularidade ou do exercício de um direito ou de gozo de um bem, que está ameaçado de perder. Por seu turno, as providências antecipatórias são as que visam prevenir um dano, obtendo adiantadamente a disponibilidade de um bem ou o gozo de um benefício a que o particular pretende ter direito, mas que lhe é negado. Estes objetivos devem ser avaliados em função da situação de facto existente e da pretensão jurídica substancial do requerente no processo principal.

A revisão do CPTA de 2015⁷ suprimiu a diferença de regime previsto para concessão de providências conservatórias e de providências antecipatórias, passando a exigir-se a comprovação da probabilidade de procedência da ação para os dois tipos de providências. Até à presente reforma, a lei graduava a probabilidade de procedência da ação principal consoante o tipo de providência, sendo que para a concessão de uma providência conservatória bastava que se efetuasse um juízo negativo de “não-improbabilidade” da procedência da ação principal.

Solução que Ana Gouveia Martins⁸ considera que não põe em causa a efetividade da tutela cautelar, desde que não constitua um pretexto para os tribunais adotarem uma

⁵ Convolução do processo cautelar em processo principal prevista no art. 121º do CPTA.

⁶ José Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 2016, 15ª Edição, p. 314, nota 772.

⁷ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2014, de 2 de outubro.

⁸ Ana Gouveia Martins, *Efetividade da Tutela Cautelar*, CJA, n.º 124, julho/agosto, 2017, p. 3.

posição especialmente restritiva nesta matéria. Ao contrário do exigido no n.º 1 do artigo 368º do CPC que exige uma “probabilidade séria da existência do direito”, o n.º 1 do artigo 120º do CPTA basta-se com um juízo de probabilidade de procedência da pretensão formulada ou a formular. Não é exigível que resulte clara a procedência da ação, sendo suficiente que se afigure provável.

Carla Amado Gomes⁹ refere que a unificação dos critérios de concessão das providências pelo padrão mais exigente, tornará mais escassa a concessão de providências que visam apenas a manutenção da situação do requerente até à decisão final do litígio, por se lhe exigir a caracterização de probabilidade de procedência do pedido principal e não apenas a improbabilidade desta para que apontava “*fumus non malus*” antes previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 120º do CPTA.

Tem-se atribuído uma vertente positiva e uma negativa à verificação do *fumus boni iuris*. Na formulação positiva é preciso acreditar na probabilidade de êxito da ação. Tem de se verificar uma aparência de que o requerente ostenta, de facto, o direito, que considera lesado pela atuação administrativa. Na vertente negativa basta que numa análise sumária não pareça que a ação é desprovida de fundamento. É, por isso, que se crê que a exigência do atual critério tornará mais difícil a concessão das providências, neste caso, das de tipo conservatório.

1.3. Critérios de decisão das providências

A atribuição da tutela cautelar pressupõe a verificação de três critérios: *periculum in mora*, *fumus boni iuris* e ponderação de interesses.¹⁰ A decisão sobre o pedido da

⁹ Carla Amado Gomes, As metamorfoses da justiça urgente: Notas Breves sobre a Reforma do CPTA, Vol.3 n.º 1, abril 2016, www.e-publica.pt

¹⁰ Art. 120º n.ºs 1 e 2 do CPTA.

providência cautelar avalia o receio da lesão, a aparência do direito e a proporcionalidade da decisão.¹¹

O requisito da perigosidade (*periculum in mora*) pressupõe a existência de um perigo de inutilidade, total ou parcial, resultante do decurso do tempo. O juiz deve efetuar um juízo de prognose com vista a aferir se numa futura sentença de provimento há ou não razões para concluir pela sua inutilidade, por se ter consumado uma situação de facto com ela incompatível ou por se terem produzido prejuízos de difícil reparação para quem dela deveria beneficiar, que obstem à reintegração específica da sua esfera jurídica. Neste juízo, o fundado receio corresponderá a uma demonstração efetiva e em concreto pelo requerente de que tais consequências, são suficientemente prováveis para que se possa *considerar* justificada a cautela solicitada.

No que respeita ao *fumens boni iuris* (ou aparência do bom direito) o juiz tem o poder e o dever de avaliar, ainda que em termos sumários, a probabilidade da procedência da ação principal.

Por fim e com carácter decisivo, o juiz deve ainda efetuar uma ponderação dos interesses em causa. O juiz formula um juízo de valor fundado na comparação da situação do requerente com a dos eventuais titulares dos interesses contrapostos à luz do princípio da proporcionalidade na sua vertente da necessidade.

No que concerne a este requisito Vieira de Andrade defende que a lei não pode ser interpretada como um reconhecimento implícito ou o pretexto para a prevalência sistemática do interesse público sobre o interesse do particular. O que está aqui em causa são os prejuízos que podem resultar da concessão ou da sua recusa para todos os interesses envolvidos, sejam públicos, sejam privados. Estão em causa os prejuízos reais, que, num juízo de prognose relativo ao tempo previsível de duração da medida e tendo

¹¹ Ac. do TCA Norte de 29.08.2016, Processo n.º 00940/16.5BEPRT.

em conta as circunstâncias do caso concreto, resultariam da recusa ou da concessão (plena ou limitada) da providência cautelar.

Mário Aroso de Almeida e Carlos Fernandes Cadilha¹² afirmam que é possível suspender a eficácia de atos administrativos que causem lesões irreparáveis ou de difícil reparação a direitos fundamentais, mesmo quando dessa suspensão resultem danos graves, mas menos importantes, para o interesse público, citando a título exemplificativo os Acórdãos do STA de 3 de abril de 2008, processos n.ºs 1079/07 e 18/08.¹³

A decisão de concessão e a própria determinação do conteúdo da providência cautelar dirigem-se ao caso concreto, devendo limitar-se ao necessário para evitar a lesão dos interesses defendidos pelo requerente. O juiz pode adotar providências diferentes das solicitadas ou cumular com outras providências quando reconheça que a providência solicitada é totalmente inadequada ou entenda que existe outra providência que causará menos danos do que a que foi requerida.

A suspensão da eficácia de atos é uma das providências cautelares previstas no CPTA¹⁴, com aspetos particulares de regime que nos propomos analisar no presente trabalho.

¹² Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4ª Edição, 2017, p.978.

¹³ O juiz não invade a reserva administrativa ou contraria a função legislativa quando, considerando que a utilidade pública com carácter urgente de uma expropriação é um mero ato administrativo, conclui, num juízo de prognose, que as consequências da sua imediata execução seriam muito mais gravosas para os interesses do requerente do que as que atingiriam o interesse público se a execução fosse cautelarmente suspensa, rejeitando todos os argumentos em sentido contrário esgrimidos pela autoridade requerida.

¹⁴ Art. 112º n.º 2 alínea a).

PARTE II

1. A Suspensão da Eficácia dos Atos Administrativos

A suspensão de um ato administrativo consiste num mecanismo que visa acautelar os interesses e direitos legalmente protegidos dos particulares perante a administração.

Esta figura aparece como uma condição indispensável para a efetiva proteção dos particulares quando se demonstre que, sem a mesma, o direito ao recurso ficaria afetado de forma grave e o interessado impedido de obter proteção para os seus interesses e direitos. Razão pela qual se tem entendido que é uma vertente essencial do direito à tutela jurisdicional efetiva.

O recurso contencioso com vista à declaração de invalidade ou anulação dos atos administrativos não tem, por regra, efeitos suspensivos quanto à eficácia dos atos, podendo por isso lesar os direitos e interesses dos particulares.

Assim, perante um ato administrativo passível de lesar ou afetar direitos ou interesses legítimos dos particulares, deve ser requerida a adoção da providência cautelar de suspensão da eficácia de um ato administrativo prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 112º, com vista a operar a proibição automática da sua execução nos termos do disposto no artigo 128º, com o objetivo de neutralizar a projeção dos efeitos daquele ato administrativo na esfera jurídica do interessado.

É um meio processual acessório pelo qual o particular pede ao tribunal que ordene a ineficácia temporária de um ato administrativo de que propôs ou vai propor ação contenciosa de anulação com vista a prevenir os prejuízos que a execução do ato podem produzir na sua esfera jurídica. Desempenha, por isso, uma função instrumental que consiste em assegurar a garantia de utilidade da ação que os particulares procuram obter para os seus direitos através do contencioso de anulação ou de declaração de nulidade ou inexistência.

Cláudio Monteiro¹⁵ afirma que a suspensão da eficácia do ato administrativo, para além da função instrumental em relação ao juízo de fundo proferido na sentença final, tem também uma função substantiva de acautelamento dos direitos e interesses em presença.

Para Mário Aroso de Almeida¹⁶ é uma providência conservatória de alcance constitutivo que antecipa, embora a título provisório, os efeitos da sentença de anulação cuja utilidade prática visa acautelar. A suspensão da eficácia ao paralisar os efeitos do ato, impede que a inovação que ele visava introduzir na ordem jurídica se projete na esfera subjetiva do interessado, fazendo com que tudo se mantenha inalterável até ao momento em que venha a ser proferida uma decisão de mérito no processo principal. É, pois, uma providência que permite impedir a execução de atos administrativos de conteúdo positivo, isto é, os atos suscetíveis de lesarem a esfera jurídica dos destinatários do ato ou os de conteúdo ambivalente, que regulam pela positiva a situação jurídica dos beneficiários do ato e pela negativa, a situação jurídica de outros sujeitos.

No que respeita aos atos de conteúdo negativo refere que a jurisprudência tem recusado sistematicamente a sua suspensão face à insusceptibilidade de produzir alterações na esfera jurídica dos seus destinatários. Pode, no entanto, fazer sentido admitir a suspensão nos casos em que estejam em causa atos que só aparentemente são negativos, isto é, naqueles casos em que associado à emissão do ato esteja associada uma modificação automática da situação que até aí existia.

Relativamente à suspensão dos atos nulos nada parece obstar a que se faça o pedido de suspensão. Com efeito, apesar de os atos nulos não produzirem efeitos jurídicos podem produzir uma aparência de efeitos jurídicos quando a administração prossiga com a

¹⁵ Cláudio Ramos Monteiro, *Suspensão de Eficácia de Atos de Administrativos de Conteúdo Negativo*, 1990, p.33.

¹⁶ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição revista, 2010, p. 753-756.

execução. Nesse caso, podem produzir efeitos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos, sendo admitida a sua impugnação e consequente suspensão de eficácia.

É de admitir também a suspensão de atos administrativos já executados com vista à paralisação dos seus efeitos e assegurar a eficácia da sentença. A produção em concreto dos efeitos jurídicos do ato não constitui obstáculo à suspensão exceto nas situações em que os atos já foram executados criando situações de facto com efeitos jurídicos irreversíveis.

Para melhor compreensão do regime atual, parece-nos útil fazer um breve enquadramento da evolução desta figura.

1.1 Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo até à LPTA¹⁷

O instituto da suspensão de eficácia remonta aos tempos da Monarquia como meio de defesa contra a criação de situações de facto consumado por atos praticados pela administração.

Santos Botelho¹⁸ esclarece que Marcelo Caetano considerava que a consagração deste instituto remontava ao tempo em que era possível que as provisões régias, embargadas perante o Desembargo do Paço, pudessem ser suspensas quando da sua execução pudessem resultar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

O critério de decisão para a suspensão era a existência de *periculum in mora*, sendo relevante a possibilidade de ocorrer dano irreparável ou de difícil reparação.

¹⁷ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho.

¹⁸ José Manuel da S. Santos Botelho, *Contencioso Administrativo Anotado-Comentado- Jurisprudência*, 3ª Edição, 2000, p.450.

Na República, com o Código Administrativo de 1940¹⁹ este instituto encontra-se previsto no artigo 365º sob a designação de “suspensão da executoriedade das deliberações” e no n.º 6 do artigo 820º § único, relativo à competência do auditor.²⁰

Esta suspensão de executoriedade veio também a ser contemplada no artigo 15º n.º 5 da Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo de 1956²¹ e no artigo 60º do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo de 1957²².

Do artigo 365º do CA resulta que a executoriedade das deliberações pode ser decretada pelo tribunal caso se verifique, em concreto, que da sua execução resultam prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação. A suspensão depende de requerimento efetuado pelo requerente no recurso contencioso e não é automática, estando dependente de um juízo feito pelo auditor no despacho de recebimento e suscetível de recurso de agravo para o Supremo Tribunal Administrativo²³.

A suspensão só poderia ser ordenada mediante a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: a) da execução resultarem prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação; b) a suspensão não determinar grave dano para a realização do interesse público.²⁴

A autoridade recorrida podia deduzir embargos contra a suspensão da executoriedade com fundamento no grave dano que resultaria para a realização do interesse público.

¹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31.095 de 31 de dezembro de 1940, doravante CA.

²⁰ Art. 820º § único, n.º 6 do CA *“Decretar a suspensão da executoriedade das decisões ou deliberações recorridas quando lhe seja requerida e verifique poderem resultar da execução prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação”*.

²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 40768 de 08/09/56.

²² Aprovado pelo Decreto n.º 41234 de 20.08.57

²³ Art. 839º § 3º e art. 861º do CA.

²⁴ José Manuel da S. Santos Botelho, Contencioso Administrativo Anotado- Comentado- Jurisprudência, 3ª Edição, 2000, p.450.

A suspensão da exequibilidade estava dependente de pedido que era submetido a apreciação liminar pelo tribunal, ou seja, não havia a figura do efeito suspensivo automático ou a proibição de executar o ato.

A crescente complexidade das situações a regular impunha que houvesse maiores garantias para os administrados, prevendo-se a possibilidade de reagir perante a inércia da administração. Face a esta complexidade o Supremo Tribunal Administrativo foi decidindo que a suspensão da exequibilidade dos atos a pedido do requerente apenas podia ser concedida quando da execução resultassem prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação e quando a suspensão não provocasse grave dano para a realização do interesse público.

E neste contexto de maior necessidade de regulação das relações entre a administração e os particulares surge a LPTA.

1.2. Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo na LPTA

O regime da suspensão da eficácia encontrava-se regulado nos artigos 76º e seguintes da LPTA.

A suspensão da eficácia seria concedida quando a execução do ato causasse provavelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os seus interesses. Colocava-se, desde logo, um problema de prova, tendo que se determinar os prejuízos causados pela execução e demonstrar que os mesmos são de difícil reparação.

Era ainda necessário que não causasse grave lesão do interesse público. Quanto a este requisito colocou-se logo a questão da suspensão do ato administrativo prejudicar sempre o interesse público prosseguido exigindo-se, por isso, que se tratasse de uma

“grave lesão”. E por fim seria necessário concluir-se com elevado grau de probabilidade que o meio não estava a ser incorretamente utilizado pelo requerente.²⁵

O pedido era efetuado mediante requerimento perante o tribunal competente para conhecer do recurso, juntamente com a petição de recurso ou previamente à interposição de recurso.²⁶ A secretaria notificava a autoridade requerida e os interessados para responderem no prazo de 14 dias²⁷. Com a receção do duplicado do requerimento operava o efeito suspensivo do ato administrativo, que podia ser afastado se a entidade administrativa alegasse em resolução fundamentada “grave urgência para o interesse público na imediata execução.”²⁸

Fora desta situação a autoridade administrativa tinha obrigação de impedir, com urgência, que os serviços ou interessados procedessem à execução. Em caso de execução indevida podia haver declaração de ineficácia dos atos de execução praticados, ouvindo-se para este efeito o interessado e a autoridade requerida pelo prazo de 7 dias e o Ministério Público pelo prazo de 2 dias²⁹.

Haveria execução indevida no caso de não inobservância da suspensão provisória ou quando as razões invocadas para reconhecimento da grave urgência não fossem reconhecidas como tal pelo tribunal. O controlo era, assim, efetuado pelo juiz no âmbito do incidente de declaração de ineficácia dos atos executados.

Na lógica do artigo 80º da LPTA a resolução fundamentada podia ser emitida a todo o tempo e estava dependente da verificação de uma situação de urgência.

²⁵ Art. 76º da LPTA.

²⁶ Art. 77º da LPTA.

²⁷ Art. 78º nº 2 da LPTA.

²⁸ Art. 80º nº 1 da LPTA.

²⁹ Art. 80º nº 3 da LPTA.

Este regime prevê o controlo pelo tribunal que pode, a requerimento do interessado, apreciar a legalidade da execução resultante da falta de fundamentação ou da sua insuficiência e declarar ineficazes os atos praticados.

Defendeu-se na jurisprudência que o meio processual previsto no n.º 3 do artigo 80º da LPTA não permita que se questionasse a resolução fundamentada em virtude deste meio não ser “idóneo para obter a anulação contenciosa da resolução pela qual a Administração decide prosseguir a execução do ato provisoriamente suspenso”.³⁰

Do referido resulta que o regime na LPTA trouxe alterações relevantes ao regime anterior. Com efeito, passou a prever-se a suspensão provisória imediata, a possibilidade do pedido ser efetuado antes do recurso e a considerar os interesses do requerente e dos requeridos na apreciação do pedido.

Porém, a doutrina entendia que a jurisprudência adotava uma posição muito restritiva na concessão desta providência. Entendia-se que se procedia a uma análise rígida da verificação dos pressupostos para a concessão da suspensão da eficácia, tendo como consequência a sua concessão a título excecional.

A apreciação em separado dos requisitos revelava-se não ser a mais adequada, sobretudo para aquelas situações em que existiam conflitos de interesses públicos e privados no que respeita a direitos fundamentais, sendo assim necessário efetuar uma ponderação com vista à máxima efetividade dos vários direitos em conflito.

Maria Fernanda Maçãs sintetiza a posição do tribunal administrativo dizendo que este não pode proceder a qualquer juízo de ponderação dos interesses envolvidos e que, em muitas situações, mesmo que considere preenchido o requisito do prejuízo de difícil

³⁰ Acórdãos do STA 44.082.98.09.23 e 44.007.98.10.28

reparação, indefere o pedido de suspensão da eficácia com a justificação da verificação de grave dano para o interesse público.³¹

Reclamava-se, assim, nesta matéria um papel especial à jurisprudência com vista a encontrar para cada situação em concreto uma decisão de justiça material que evitasse o sacrifício injustificado e desproporcionado do interesse público e dos direitos dos particulares.

Uma outra crítica que se efetuava ao regime residia no facto do pedido de suspensão da eficácia não poder ser formulado depois da interposição do recurso. Importava garantir aos particulares a possibilidade de solicitar medidas cautelares em qualquer fase do processo. Nos casos em que a administração apenas executa o ato após o decurso do prazo de interposição do recurso contencioso pode surgir a necessidade de recurso à medida cautelar.

Relativamente a este incidente processual verifica-se ainda que o seu objeto imediato são os efeitos jurídicos do ato. Colocava-se, por isso, a questão de saber se a suspensão se aplicava aos atos de conteúdo negativo, ou seja, aos atos que deixavam o particular na situação em que se encontrava antes de formular o pedido.

Nesta altura, a maioria da jurisprudência defendia a insusceptibilidade de suspensão da eficácia destes atos uma vez que não existiam efeitos suscetíveis de serem ou deixarem de ser suspensos. Entendia-se que a suspensão a ser decretada, nestes casos, poderia constituir uma intromissão na esfera da atividade da autoridade administrativa, e, ainda que fosse decretada, não implicaria a prática de um novo ato em sentido contrário, continuando a não existir qualquer alteração ou modificação na situação do requerente.

Com a revisão constitucional de 1997 é reforçado o quadro das garantias dos direitos dos cidadãos, com a consagração expressa do princípio da tutela jurisdicional efetiva, no

³¹ Maria Fernanda Maçãs, A Suspensão Judicial da Eficácia dos Atos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efetiva, Boletim da Faculdade de Direito Coimbra, Coleção Studia Jurídica, n.º 22, 1996, p. 204.

n.º 4 do artigo 268º da CRP ³², de acordo com o qual não podem existir direitos ou interesses dos cidadãos desprovidos de tutela adequada.

Era evidente a necessidade da reforma das medidas cautelares e de revisão deste regime à luz das exigências constitucionais. Na falta de reforma, a doutrina reclamava aos juízes um papel mais ativo na interpretação das normas para suprir as deficiências.

Maria Fernanda Maçãs³³ propunha as seguintes alterações: a) admitir que a suspensão possa ser pedida em qualquer momento na pendência do recurso; b) admitir a revogabilidade da decisão de suspensão ou não suspensão; c) consagrar a possibilidade de correção liminar do requerimento de suspensão; d) consagrar expressamente a necessidade de o tribunal proceder a uma ponderação dos interesses (públicos e privados) envolvidos no caso concreto, substituindo-se o critério da análise em separado dos requisitos pelo critério da ponderação global de interesses; e) substituir o critério do “prejuízo de difícil reparação” pelo da “irreversibilidade” da situação produzida, ou da “perda da finalidade legítima do recurso”; e) admitir a possibilidade de suspensão dos atos normativos que produzam efeitos imediatos; g) alargar a legitimidade processual ao Ministério Público.

1.3. Suspensão da Eficácia do Ato Administrativo no CPTA de 2002³⁴

A proibição de executar o ato administrativo encontra-se prevista no artigo 128º, dando continuidade ao regime anterior previsto no artigo 80º da LPTA.

³² Art. 268º da CRP “ 4 - É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas”.

³³ Maria Fernanda Maçãs, “Tutela Judicial Efetiva e Suspensão da Eficácia: Balanço e Perspectivas”, CJA, n.º16, julho/agosto, 1999, p.61.

³⁴ Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro.

No n.º 1 pode ler-se o seguinte: “ Quando seja requerida a suspensão de eficácia de um ato administrativo, a autoridade administrativa, recebido o duplicado, não pode iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante resolução fundamentada, reconhecer, no prazo de 15 dias, que o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público.” ³⁵

A autoridade administrativa fica impedida de iniciar ou prosseguir com a execução do ato (n.º 2). O efeito automático de suspensão da eficácia do ato só é levantado mediante a emissão de resolução fundamentada, no prazo de 15 dias.

Haverá execução indevida quando falte a resolução fundamentada ou quando o tribunal considere improcedentes as razões invocadas pela autoridade administrativa para a fundamentar. Nestes casos, o particular poderá requerer ao tribunal a declaração da ineficácia dos atos indevidos até ao momento em que a decisão do processo cautelar transite em julgado. O particular tem, pois, a possibilidade de reagir contra os atos de execução indevida com vista a neutralizar os efeitos entretanto produzidos.

A proibição de executar o ato, exceto se for emitida resolução fundamentada, subsiste até que seja proferida decisão de mérito no processo cautelar.

A decisão do juiz é fundamentada na verificação da existência dos requisitos previstos no artigo 120º do CPTA: *periculum in mora*, aparência da realidade do direito invocado (*fumus*) e a necessária ponderação dos interesses públicos e privados em causa.

A resolução fundamentada constitui um exercício de uma prerrogativa que apenas deve ser utilizada como resposta a situações de urgência. Configura um mecanismo excecional, pontual, apenas admissível para dar resposta a situações em que da imediata suspensão do ato resulte grave prejuízo para o interesse público.

A este propósito veja-se o Acórdão do STA de 25 de agosto de 2010, proferido no processo n.º 0637/10, onde se conclui pela necessidade de verificação da existência de

³⁵ Com a reforma de 2002 passou a admitir-se o pedido de suspensão da eficácia de normas (v. alínea a) do n.º 1 do art. 112º do CPTA).

grave prejudicialidade para o interesse público, não se bastando com a invocação de mero prejuízo, para que se encontrem reunidas as condições para a emissão da resolução fundamentada. A apreciação da resolução fundamentada compreende, assim, a verificação da suficiência da fundamentação, sendo necessário concretizar o interesse público e os prejuízos em concreto.

O regime do CPTA de 2002 deu continuidade ao instituído no artigo 80º da LPTA e introduziu algumas alterações.

Desde logo, a possibilidade do requerimento cautelar poder ser apresentado em momento prévio à interposição do processo principal, juntamente com este ou na pendência deste conforme previsto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 114º do CPTA.

Passou também a prever um despacho liminar. Recebido o requerimento cautelar no tribunal, este é remetido ao juiz para apreciação formal dos requisitos previstos no artigo 116º do CPTA, podendo ser proferido despacho de aperfeiçoamento. O despacho de admissão do requerimento não determina a proibição automática de executar o ato administrativo. Esta proibição apenas opera quando a autoridade administrativa seja notificada para esse efeito.³⁶

É introduzido um prazo preclusivo de 15 dias para o exercício pela autoridade administrativa do poder de emitir a resolução fundamentada. A este propósito Mário Aroso de Almeida³⁷ refere que a solução foi justificada, numa perspetiva moralizadora, com o propósito de não permitir que a administração protelasse o exercício de uma prerrogativa que apenas faz sentido na medida em que seja indispensável para dar resposta a situações de especial urgência.

³⁶ Alguma doutrina defende que a proibição também só pode operar quando os contrainteressados forem citados. A este propósito Paulo Pereira Gouveia, “As Realidades da Nova Tutela Cautelar Administrativa”, CJA, n.º 55, janeiro/fevereiro, 2006, p. 13, nota 37.

³⁷ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentários ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3ª Edição Revista, 2010, p. 856.

Não obstante as alterações introduzidas ao regime que vinha instituído na LPTA, a solução encontrada no CPTA não revelou ser a mais adequada na concretização de uma maior garantia da tutela jurisdicional plena e efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente no que respeita à manutenção do privilégio da administração para decidir de forma unilateral, sem intervenção judicial, e à falta de proteção dos interesses dos contrainteressados.

1.4. Críticas ao regime da proibição de executar o ato no CPTA

O regime previsto no artigo 128º tem sido objeto de muitas críticas.

A principal resulta do facto de a administração poder unilateralmente levantar a proibição automática de executar o ato administrativo que resulta da lei. Crítica que envolve o facto da apreciação do grave prejuízo para o interesse público continuar a pertencer à entidade requerida e se questionar se é possível impugnar direta e imediatamente a resolução fundamentada na falta de atos de execução.

Esta possibilidade que confere à administração o poder de forma unilateral, de decidir se fica ou não sujeita à proibição de executar o ato que está a ser objeto de impugnação, sem pronúncia prévia por parte do juiz e sem possibilidade de impugnação pelo requerente, constitui um privilégio gravoso se não for corretamente utilizado pela administração.

Por outro lado, a introdução do prazo preclusivo de 15 dias para o exercício por parte da autoridade requerida do poder de emitir a resolução fundamentada produziu o efeito nefasto de proliferação de resoluções fundamentadas que talvez não fossem emitidas em outras circunstâncias.

A este propósito Mário Aroso de Almeida³⁸ refere que esta inovação confere uma centralidade à resolução fundamentada sem correspondência na vigência da LPTA. Não havendo prazo a administração emitia mais tarde ou não chegava a emitir a resolução. O prazo preclusivo determinou a multiplicação de resoluções, porventura, injustificadas. Solução que se revela desajustada quando não estão reunidas as condições para a imediata execução ao ato.

Da maior relevância é também a questão da falta de proteção dos contrainteresados. Pedro da Costa Gonçalves e Bernardo Azevedo³⁹ afirmam que o legislador não teve em linha de conta os direitos e interesses legalmente protegidos dos contrainteresados em matéria de proibição de execução do ato administrativo. Caso não seja emitida resolução fundamentada, a administração obriga o particular a suspender ou não iniciar a execução do ato, sem que este possa ver os seus interesses ponderados ou tidos em consideração por não ter um meio ao seu dispor para invocar as suas razões e justificar a prevalência dos seus interesses sobre os do requerente.

Nesta situação a lei confere ao requerente um poder soberano de veto sobre o exercício de atividades devidamente concedidas, licenciadas ou autorizadas ficando os seus titulares inteiramente cativos das investidas cautelares ainda que dispondo de um título justo plenamente válido e eficaz.

Estes autores defendem que a norma do n.º 2 do artigo 128º é inconstitucional por violação dos artigos 20º e 268º da CRP. A entidade administrativa tem o dever de impedir a execução ou continuação do ato por terceiros, o que pode corresponder à prática de atos administrativos lesivos dos seus interesses ou de interesses legalmente protegidos, sem que lhes seja assegurado o exercício do contraditório.

³⁸ Mário Aroso de Almeida, Artigo 128º CPTA: Realidade e Perspetivas, CJA n.º 93 maio/junho 2012, p. 3 e ss.

³⁹ Pedro da Costa Gonçalves e Bernardo Azevedo, Impugnabilidade dos actos praticados ao brigo do artigo 128º, n.º 2 do CPTA e inconstitucionalidade da norma habilitante, CJA, n.º 90, novembro/dezembro, 2011, p. 4-9.

O princípio da tutela jurisdicional efetiva implica o direito a um processo equitativo entre as partes. Critica-se o facto de não se ter em conta os interesses dos contrainteressados na execução imediata do ato, que podem ser mais relevantes do que os do requerente da suspensão, desde logo porque o pedido pode ser infundado.

Os interesses dos contrainteressados não estão suficientemente assegurados uma vez que a suspensão opera sem que tenham oportunidade alegar e demonstrar que os seus interesses podem ser mais relevantes e merecedores de tutela do que os do requerente⁴⁰. Esta desproteção merece ainda mais críticas quando se verifique que o pedido do requerente é desprovido de fundamento e não tem qualquer viabilidade.

Na verdade, o preceito foi elaborado a pensar numa relação jurídica administrativa simples ou bilateral, entre a administração e o particular e de um ato administrativo que não constitui ou declara, mas limita, nega ou condiciona direitos do particular em virtude de um interesse público oposto. Não foi previsto para relações jurídicas de múltiplos interesses, públicos e particulares, conflitantes entre si e de atos administrativos que, na solução do interesse público, beneficia um interesse particular em detrimento do interesse de outro particular.⁴¹

Elizabeth Fernandez⁴² também defende que a norma do n.º 2 é inconstitucional por violação do princípio da proporcionalidade em sentido restrito, por não tomar em consideração os interesses dos contrainteressados, podendo prevalecer sobre estes os interesses do requerente da suspensão que podem ser menos relevantes.

Há ainda quem considere que a solução prevista no artigo 128º, para além de não proteger os interesses dos contrainteressados, também não protege os interesses do requerente, uma vez que não permite o contraditório nem qualquer modulação judicial,

⁴⁰ Veja-se, por exemplo, algumas situações de impugnação das decisões de seleção em concursos. Acórdão do TCA Norte de 1 de abril de 2011, processo n.º 1910/09.

⁴¹ Acórdão do TCA Norte de 01.04.2011, processo n.º 01910/09.5BEPRT-A-B.

⁴² Elizabeth Fernandez, “Revisitando o art. 128º, n.º 2, do CPTA: agora na perspetiva do contrainteressado, CJA, n.º 90, novembro/dezembro, 2011, pp. 12 e ss.

impondo um absolutismo régio de uma suspensão automática sem atender ao caso concreto como defendeu Ana Gouveia Martins.⁴³

Discute-se ainda qual o alcance da proibição de executar o ato administrativo quando nem sequer existem atos de execução e se revelar necessária a reconstituição da situação anterior, na medida não parece resultar da lei a possibilidade de impugnação direta da resolução fundamentada, referindo-se apenas ao pedido de declaração de ineficácia pelo tribunal dos atos de execução indevida.

No incidente de declaração de ineficácia dos atos indevidos o requerente não tem de impugnar a resolução fundamentada mas apenas de concretizar os atos que considera indevidos. O juiz procede à apreciação incidental da resolução apenas para se pronunciar acerca dos atos de execução indevida, mas não pode determinar a sua eliminação quando a considere infundada.

Por outro lado, havendo atos de execução, a possibilidade de anulação urgente da resolução fundamentada por parte do tribunal implicaria que quaisquer atos já praticados ou a praticar ao abrigo dessa mesma resolução fossem inválidos, o que seria clarificador para a própria entidade requerida ou para os interessados que podem estar a executar o ato suspendendo convencidos da legalidade da resolução fundamentada apresentada.

Este regime parece pressupor que o requerente só pode reagir quando exista execução indevida, ficando por solucionar as situações em que os interesses dos particulares são lesados sem que haja necessidade de praticar atos de execução.

Na verdade, existem situações em que os atos cuja suspensão se requer não necessitam de qualquer ato de execução⁴⁴. Os efeitos lesivos do ato operam *ope legis*,

⁴³ Ana Gouveia Martins, *Perspectivas de Evolução da Tutela Provisória do Processo Cautelar*, CJA n.º 79, janeiro/fevereiro, 2010, p. 25.

⁴⁴ Pense-se por exemplo em atos administrativos de aplicação de sanções disciplinares e em atos administrativos que imponham proibições ou abstenções com efeitos duradouros e que por si podem produzir efeitos lesivos.

independentemente de qualquer ato de execução. A este propósito Manuel Gomes e Diogo Calado⁴⁵ questionam se caberá ao requerente o ónus de provocar a execução do ato para lhe abrir caminho ao incidente de declaração de ineficácia. Entendem que tal não será exigível ao requerente.

A compatibilidade deste mecanismo com o previsto no artigo 131º também suscita interpretações distintas.

Inserindo-se a figura da resolução fundamentada no âmbito da discricionariedade da administração contemplando situações de natureza excecional que tornam imperiosa a execução do ato e visando evitar prejuízos, fica por esclarecer qual a sua relação com o regime do decretamento provisório de providências cautelares previsto no artigo 131º do CPTA.

Este preceito admite que quando as circunstâncias o justifiquem o tribunal possa decretar a título provisório a providência cautelar com vista a evitar o *periculum in mora* do próprio processo cautelar, evitando os danos que para o requerente possam resultar da demora desse processo, funcionando como uma tutela de 2º grau. O seu decretamento visa responder a situações de especial urgência que não se compadeçam com a demora do processo cautelar. Por seu turno, o regime do artigo 128º pretende assegurar resposta para todo o tipo de situações. Razões pelas quais Mário Aroso de Almeida e Carlos Fernandes Cadilha⁴⁶ consideram que é possível existir uma relação de complementaridade dos dois regimes. Defendem que sendo deduzido pedido de suspensão da eficácia do ato administrativo, o tribunal quando procede à apreciação formal da requerimento nos termos do artigo 116º do CPTA, pode entender que a situação de facto invocada pelo requerente constitui uma situação de especial urgência e decretar de imediato a suspensão provisória da eficácia.

⁴⁵ Manuel Gomes da Silva e Diogo Calado, Declaração de ineficácia de atos de execução: e se não os houver?, CJA, n.º 122, março/abril, 2017, pp. 3-10.

⁴⁶ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentários ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3ª Edição Revista, 2010, p. 853-855.

Para Vieira de Andrade⁴⁷ este preceito constitui um aspeto suplementar do regime cautelar, valendo para situações de especial urgência, que possam dar origem a uma situação de facto consumado com exceção do pedido de suspensão da eficácia de um ato administrativo ou de uma norma regulamentar. Defende, pois, que o decretamento provisório da suspensão de eficácia, ao abrigo do regime especial do artigo 131.º do CPTA deve ter-se por vedado, justamente porque isso impediria a administração de proferir a resolução fundamentada a que se refere o artigo 128.º e que a habilita a prosseguir com a execução do ato suspendendo.

Rui Guerra da Fonseca⁴⁸ refere que o decretamento provisório apresentaria uma restrição inadmissível à autotutela administrativa e, em particular, à autotutela executiva da administração.

1.5. A proibição de executar o ato administrativo no Anteprojeto de Revisão do CPTA

A Comissão de Revisão do CPTA entendia que era necessário introduzir um regime mais adequado ao equilíbrio entre o interesse público e o interesse que o particular pretendia acautelar através da providência, tendo efetuado uma proposta que introduzia profundas alterações ao regime.

Assim, o artigo 128º do PRCPTA⁴⁹, mantendo a epígrafe “Proibição de executar o ato administrativo”, dispunha o seguinte:

⁴⁷ José Carlos Viera de Andrade, A Justiça Administrativa, 15ª Edição, 2016, p. 336.

⁴⁸ Rui Guerra da Fonseca, A suspensão da eficácia de atos administrativos no projeto de revisão do código de processo nos tribunais administrativos, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1,n.º 2, junho 2014, p. 329, www.e-pública.pt.

⁴⁹ Anteprojeto de Revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2014, www.portugal.gov.pt

1 - Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade requerida, uma vez citada no âmbito do processo cautelar, não pode, salvo em estado de necessidade, iniciar ou prosseguir a execução, devendo impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os beneficiários do ato procedam ou continuem a proceder à execução.

2 - A entidade requerida e os beneficiários do ato podem requerer ao juiz cautelar o levantamento do efeito previsto no número anterior, alegando que o diferimento da execução do ato seria gravemente prejudicial para o interesse público ou gerador de consequências lesivas claramente desproporcionadas para outros interesses envolvidos, havendo lugar, na decisão, à aplicação do critério previsto no n.º 2 do artigo 120.º.

3 – Em caso de execução indevida, o interessado pode requerer ao juiz a adoção das providências necessárias para impedir ou fazer cessar a execução e, sendo possível, restabelecer provisoriamente a situação anterior, podendo haver lugar à imposição de sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 169.º, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil, disciplinar e criminal que ao caso possa corresponder.

4 - Os incidentes previstos nos n.ºs 2 e 3 são processados nos autos do processo cautelar, sendo, em qualquer deles, a outra parte ouvida pelo prazo de cinco dias e, em seguida, o incidente concluso ao juiz, com a maior urgência, para decisão no prazo de cinco dias.

5 – Quando, no caso previsto no n.º 2, a entidade requerida tenha pedido o levantamento do efeito com caráter de urgência, o juiz promove a realização, no prazo de quarenta e oito horas, de uma audiência oral, no termo da qual a decisão é tomada de imediato.

6 - O disposto no n.º 1 não prejudica a possibilidade do decretamento provisório da suspensão da eficácia, em situações de especial urgência, segundo o disposto no artigo 131.º.

Fausto Quadros⁵⁰ esclarece que para a Comissão não havia alternativas a esta proibição automática uma vez que a decisão do juiz não constituía uma alternativa viável face ao risco do ato ser executado entre o requerimento da providência e a decisão do juiz, com o risco de ocorrer uma situação de facto consumado que inviabilizaria a utilidade da providência cautelar. Por outro lado, manter a resolução fundamentada da parte da entidade requerida também não fazia sentido, uma vez que a experiência demonstrava que a administração põe pouco cuidado na sua elaboração e apresentação. No que respeita ao prazo para a sua emissão, entendia que fazia mais sentido que a proibição de executar o ato pudesse ser travada pela invocação da entidade requerida ou dos beneficiários do ato do estado de necessidade ou da especial urgência na execução, ainda que ultrapassado o prazo de 15 dias.

No âmbito da discussão pública desta proposta de revisão foi solicitado contributo a várias entidades, destacando-se os seguintes pareceres⁵¹:

A Associação Sindical dos Juizes Portugueses, em março de 2014, manifestou dúvidas em relação à substituição do conceito de “grave prejuízo para o interesse público, pelo de “estado de necessidade” por se tratar de um conceito novo no contencioso administrativo. Considera também que com a introdução da possibilidade de aplicar conjugadamente o previsto no artigo 131º e a previsão do levantamento do efeito suspensivo com intervenção do juiz, deixa de existir justificação para o previsto no n.º 3, por existir sancionamento judicial no prazo de 48 horas.

A Universidade Lusófona do Porto entendeu que a continuação do regime da resolução fundamentada talvez protegesse melhor o interesse público, defendendo a eliminação do prazo de 15 dias e a possibilidade do requerente pedir ao tribunal a confirmação da existência de grave prejuízo para o interesse público.

⁵⁰ A Revisão do ETAF e do CPTA, consultado em www.cej.mj.pt

⁵¹ A Revisão do ETAF e do CPTA, consultado em www.cej.mj.pt

A Ordem dos Advogados considerou que esta proposta constituía um retrocesso nas garantias dos particulares/administrados perante a administração perante a atual redação, já que a obrigação de não iniciar ou suspender o ato passaria a estar dependente de um conceito indeterminado, bastando alegar “estado de necessidade”.

Para o Conselho dos Oficiais de Justiça as soluções que aumentem a intervenção dos juízes nos processos urgentes devem ser efetuadas com cautela, sob pena de incumprimento dos prazos. Considera que o atual regime tem funcionado de forma bastante razoável e em grande medida sem necessidade de intervenção judicial. Defende, por isso, que a proposta aumentará a intervenção judicial sem grandes vantagens práticas na maioria dos casos. Com o novo regime proposto, o previsto no n.º 6 não terá qualquer aplicação prática.

Em maio de 2015 a Associação Sindical dos Juízes Portugueses emitiu outro parecer considerando que deveria ser acautelada a posição dos contrainteressados, que são os verdadeiros prejudicados com a proibição de execução do ato administrativo quando a administração não tem fundamento para proferir a resolução fundamentada.

1.6. Regime proposto

Em traços gerais verifica-se que se mantém o regime segundo o qual o requerimento de suspensão da eficácia do ato administrativo produz efeitos automáticos, sem intervenção judicial.

A proposta de revisão manteve o efeito suspensivo automático, que constitui uma garantia para o requerente. Rui Guerra da Fonseca⁵² defende que o fim do efeito suspensivo automático teria como consequência a sua substituição por pedidos de decretamento provisório em todos os requerimentos de suspensão de eficácia,

⁵²Rui Guerra da Fonseca, A suspensão da eficácia de atos administrativos no projeto de revisão do código de processo nos tribunais administrativos, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1, n.º 2, junho 2014, p. 313 e 314, www.e-publica.pt

obrigando também à especial cautela de análise do juiz, em todos eles, para efeitos de decretamento provisório oficioso da providência requerida ou de outra mais adequada, tudo no prazo de 48 horas. Por outras palavras, o que é hoje automático, em todos os processos de suspensão de eficácia, passaria a carecer de apreciação judicial, o que seria manifestamente incomportável para o sistema judicial. Considera que a alternativa à manutenção ou não do efeito passaria por tipificar soluções, antevendo dificuldades em encontrar um critério para tal constitucionalmente aceitável.

A figura da resolução fundamentada por parte da entidade requerida para obstar ao efeito suspensivo é eliminada. A decisão sobre a manutenção ou levantamento do efeito suspensivo passa a ser tarefa do juiz. O levantamento da proibição de executar o ato administrativo apenas pode ser efetuado pela própria entidade requerida numa situação de estado de necessidade.

Nos restantes casos, a entidade requerida e os beneficiários do ato têm de efetuar requerimento a solicitar o levantamento do efeito suspensivo. O juiz efetuará uma ponderação dos interesses envolvidos com recurso ao critério previsto no n.º 2 do artigo 120º do CPTA.

Em caso de execução indevida, o interessado pode requerer ao juiz a adoção das medidas necessárias para impedir ou fazer cessar a execução do ato ou restabelecer a situação anterior, podendo haver lugar à imposição de sanção pecuniária compulsória nos termos do artigo 169º do CPTA.

Nestes incidentes estabelece-se o prazo de 5 dias para audição da parte contrária e de 5 dias para o juiz decidir.

1.6.1. A previsão do estado de necessidade

Na proposta de revisão introduziu-se a possibilidade de, numa situação de estado de necessidade verificado pela administração, se iniciar ou prosseguir com a execução do ato suspendendo. Com esta solução o legislador pretendeu salvaguardar a possibilidade

da administração obstar ao efeito suspensivo da eficácia do ato em situações extraordinárias ou anormais.

Rui Guerra da Fonseca⁵³ defende que se trata de legitimar a atuação administrativa *contra legem* perante situações de facto extraordinárias ou anormais que, pondo em perigo valores, bens ou interesses suscetíveis de recondução ao interesse público, geram a necessidade de uma atuação urgente.

Para Sérvulo Correia⁵⁴ o estado de necessidade constitui um princípio geral de direito administrativo, tratando-se de um subprincípio do princípio da legalidade administrativa. Encontra-se previsto no n.º 2 do artigo 3º do CPA, dele resultando que “Os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados têm o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração.”

Estando a administração desprovida da faculdade de emitir a resolução fundamentada, considerou-se que poderia existir a tentação de um recurso abusivo a esta figura. Contudo, sempre se poderá dizer que não se trata de uma escolha mas de uma obrigação resultante de uma situação concreta, cuja verificação dos seus pressupostos compete ao juiz nos termos do incidente previsto no n.º 3 do artigo 128º do CPTA.

Importa aferir da verificação dos seguintes pressupostos⁵⁵: (i) perigo iminente e atual, que consiste num risco objetivo de lesão ou ofensa urgente e atual; (ii) para um interesse

⁵³ Rui Guerra da Fonseca, A suspensão da eficácia de atos administrativos no projeto de revisão do código de processo nos tribunais administrativos, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1, n.º 2, junho 2014, www.e-publica.pt

⁵⁴ José Manuel Sérvulo Correia, Revisitando o Estado de Necessidade, Contributo para os Estudos Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral, abril de 2010, p. 6, consultado em www.servulo.com/xms/files/ESTUDOS_HOMENAGEM_abril2010_PRINCIPAL_826042_1.pdf

⁵⁵ José Manuel Sérvulo Correia, Revisitando o Estado de Necessidade, Contributo para os Estudos Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral, abril de 2010, p. 23 e ss, consultado em www.servulo.com/xms/files/ESTUDOS_HOMENAGEM_abril2010_PRINCIPAL_826042_1.pdf.

público essencial, de tal forma relevante que deverá prevalecer sobre o interesse à legalidade (iii) causado por circunstância excecional, que não corresponda a uma circunstância habitual (iv) não provocado pelo agente, (v) só contornável ou atenuável pela inaplicabilidade pela administração de regra estabelecida.

Verificados estes pressupostos impõe-se a atuação administrativa na salvaguarda do interesse público essencial e o particular adquire o direito a ser indenizado por imposição de um sacrifício.

Tiago Duarte⁵⁶ afirma que o estado de necessidade é apresentado como uma exceção, como uma válvula de segurança do sistema, mas existe o perigo de começar a ser vulgarizado como o decretamento da resolução fundamentada. Afirma ainda que o projeto não refere se a declaração de estado de necessidade tem de ser consubstanciada num ato administrativo fundamentado e se o mesmo é impugnável e em que termos. Acrescenta que a reação do requerente da providência à prática de atos de execução com fundamento no estado de necessidade passa pela consideração dos mesmos como indevidos recorrendo ao incidente do n.º 3 do artigo 128º. Se não se permitir a impugnação direta e urgente dos atos que decretam o estado de necessidade transporta-se para esta nova solução os problemas da resolução fundamentada. Entende, por isso, que o reconhecimento do estado de necessidade deve ser um ato administrativo, que pode ser diretamente impugnado.

Consideramos que a possibilidade de invocar estado de necessidade não necessita de estar expressamente previsto no preceito em virtude da administração ter legitimidade para atuar verificados os pressupostos acima referidos atento o disposto no n.º 2 do artigo 3º do CPA.

⁵⁶ Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26, p. 89 e 90.

1.6.2. A eliminação da resolução fundamentada

A justificação para a remoção da proibição de executar o ato passar a ser uma decisão do juiz com recurso a uma ponderação de interesses públicos e privados consitui uma das alterações mais relevantes ao regime do efeito suspensivo automático.

Esta alteração permitiria corrigir aquela que era uma das grandes críticas ao regime instituído pelo artigo 128º, a ausência de intervenção jurisdicional no controlo do bem ou mal fundado prejuízo para o interesse público. Permitiria conferir ao juiz a última palavra quanto à manutenção ou proibição de executar o ato administrativo na pendência do processo cautelar.

Jorge Pação⁵⁷ considera que constitui a verdadeira mudança de paradigma no regime. A “eliminação” da resolução fundamentada corresponderia à supressão de um “corpo estranho” no direito processual administrativo, de natureza dúbia, enquanto ato jurídico da administração pública “enxertado” num processo judicial – o que só por si constituiria uma “purificação” do regime.

A extinção da resolução fundamentada contribuiria para o aproximar de posições na relação processual estabelecida entre a administração e os particulares, em manifesta conformidade com a prossecução do princípio da igualdade das partes enquanto princípio estruturante do atual direito processual administrativo.⁵⁸

Considera que a possibilidade de proferimento de resolução fundamentada constitui o exercício, por parte de um ente público, de uma prerrogativa de autoridade em pleno processo judicial, o que contraria a tendência do atual contencioso administrativo português, assente no reforço da tutela jurisdicional efetiva, nomeadamente cautelar e na paridade judicial entre a administração e os cidadãos, cabendo ao tribunal o legítimo exercício de um poder supra partes.

⁵⁷ Jorge Pação, Breves Notas sobre os Regimes Especiais de Tutela Cautelar no CPTA revisto, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 7, 2016, www.e-publica.pt

⁵⁸ Art. 6º CPTA.

Atribuir a uma das partes o “poder” de, no âmbito de um processo cautelar, fazer imperar a sua vontade, sem que exista pronúncia de tribunal - pelo menos imediata - que corrobore a necessidade de tutela dos interesses dessa parte em detrimento da outra parte, constitui um resquício de uma concepção tendencialmente autoritária da administração que não deve permanecer no nosso ordenamento jurídico e que encontra óbvias dificuldades com a Lei Fundamental por “beliscar” o princípio da separação de poderes previsto no artigo 111º n.º 1 da CRP, visto estarmos perante uma intervenção da administração em sede processual, deixando-se a cargo do interessado a possibilidade do tribunal se pronunciar acerca desse ato materialmente decisório.

O atual regime do artigo 128º cria uma situação de indefinição na esfera jurídica do requerente que não se compadece com a sua proteção. Regra geral, a partir da emissão da resolução fundamentada fica na discricionariedade do órgão administrativo a definição do momento em que vai iniciar ou retomar a execução do ato, ficando o particular numa situação de incerteza, agravada pela interpretação de que a apreciação dos fundamentos da resolução fundamentada só poderá ocorrer no incidente de declaração de ineficácia dos atos de execução indevida, cuja propositura depende da verificação da prática desses, o que coloca o particular numa posição frágil.

Tiago Duarte⁵⁹ alerta para a possibilidade de aumento das providências cautelares, sobretudo as que têm como propósito principal o aproveitamento político-mediático. Alerta ainda para os inconvenientes que podem resultar de um eventual prolongamento do efeito suspensivo automático do ato sem qualquer controlo nem da administração, nem do tribunal.

Aderimos à posição de Jorge Pação de que a eliminação da figura da resolução fundamentada contribuiria para um aproximar das posições na relação processual estabelecida entre a administração e os particulares, retirando do processo a vantagem processual que a entidade requerida tem sobre o requerente.

⁵⁹ Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26, p. 85.

1.6.3. O reforço da proteção dos contrainteressados

O n.º 2 passa a conferir legitimidade ao beneficiário do ato para requerer em tribunal o levantamento da proibição de executar o ato, devendo o tribunal ponderar todos os interesses envolvidos, incluindo os dos contrainteressados.

Entende Tiago Duarte ⁶⁰ que a presente proposta constitui uma resposta à falta de tutela dos interesses dos contrainteressados que não podem expor as suas razões e cujos interesses na imediata execução do ato podem ser mais relevantes e que são lesados com o recurso abusivo à providência por requerentes com más intenções.

Com efeito, a atribuição desta possibilidade aos contrainteressados permitira ultrapassar a falta de resposta para os casos em que não há fundamento legal para a emissão de resolução fundamentada, mas em que a proibição de executar o ato causa prejuízos ao beneficiário do ato que prevalecem sobre os interesses do requerente da providência.

As questões relativas à inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 128º do CPTA e ao défice de consideração dos interesses dos contrainteressados deixariam de se colocar. Na verdade, com a presente solução, os múltiplos interesses, públicos e particulares, conflituantes entre si, da relação jurídica administrativa seriam tidos em conta. Por outro lado, permitiria assegurar que todos os que fazem parte da relação jurídica ou que por ela são afetados beneficiam de uma tutela direta, potenciando desta forma soluções materialmente mais equilibradas.

1.6.4. O momento em que opera a proibição de executar o ato

Segundo Tiago Duarte ⁶¹ a proposta vem clarificar que a citação é o momento a partir do qual a autoridade administrativa se encontra investida no dever de não iniciar ou

⁶⁰Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26, p. 85.

⁶¹...p.79.

prosseguir com a execução do ato administrativo, bem como no dever de impedir, com urgência, que os serviços competentes ou os interessados procedam ou continuem a proceder à execução do ato.⁶²

Esta solução permitiria ultrapassar as questões relativas ao momento em que opera a proibição de executar o ato administrativo, sendo certo que, na prática, já não restam grandes dúvidas quanto ao momento em que se inicia a proibição de execução.

1.6.5. Os prazos e a decisão

Os prazos propostos são curtos como não podia deixar de ser no âmbito de uma providência cautelar que pressupõe decisões judiciais céleres.

Tiago Duarte⁶³ defende que estes prazos são irrealistas pelo esperado aumento do número de providências e em virtude da decisão do tribunal passar a ser mais complexa, devendo proceder a uma ponderação dos vários interesses em presença.

O tribunal terá de passar a efetuar uma ponderação dos interesses públicos e privados em presença nos termos previstos no n.º 2 do artigo 120º, o que leva a que venha a haver uma pré-decisão da providência cautelar, antes de se decidir a própria providência, usando os mesmos critérios da decisão da própria providência.

E ainda de maior complexidade quanto às dificuldades de prova já hoje existentes quanto à fundamentação do *periculum in mora*, especialmente no caso em que a suspensão da eficácia do ato poder gerar consequências lesivas claramente desproporcionadas para o beneficiário do ato.

⁶² Momento a partir do qual a entidade requerida tem conhecimento oficial da entrada em juízo da ação e não por qualquer outro meio de comunicação que o requerente possa utilizar para dar conhecimento da petição. Neste sentido, Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3ª Edição, 2010, p. 856.

⁶³ Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26., p. 86.

Também Rui Guerra da Fonseca ⁶⁴ refere que a decisão de levantamento ou manutenção do efeito suspensivo automático obedece a uma metodologia de ponderação assente na proporcionalidade, no balanceamento dos interesses envolvidos, que é uma ponderação de danos (critério das próprias providências cautelares).

Entende que o regime proposto elimina um dos momentos de suporte da autotutela administrativa. O que não podia ser objeto de um juízo material passa a estar dependente dele uma vez que a administração deixa de poder reconhecer a grave prejudicialidade para o interesse público na sustação da execução do ato para passar a efetuar um requerimento ao juiz que fará a apreciação desse interesse.

Quanto a este aspecto também consideramos que a apreciação de todos os interesses em causa pelo juiz permite acautelar a paridade entre as partes na relação processual. O juiz efetuará a ponderação de todos os interesses e prejuízos envolvidos no litígio para que seja proferida uma decisão justa e equilibrada.

1.6.6. O levantamento do efeito suspensivo e a execução indevida

O pedido de levantamento pode ser efetuado pela entidade requerida e os beneficiários com fundamento na grave prejudicialidade para o interesse público e pelo interessado com fundamento na execução indevida.

Este requerimento não está sujeito a prazo, podendo ser apresentado a todo o momento, com o limite lógico do momento do trânsito em julgado da decisão da providência.

A proteção do interesse público não é afetada, apenas passa a depender decisão judicial, que fará uma apreciação da verificação concreta da gravidade da sua afetação.

⁶⁴ Rui Guerra da Fonseca, A suspensão da eficácia de atos administrativos no projeto de revisão do código de processo nos tribunais administrativos, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1,n.º 2, junho 2014, p. 307, www.e-pública.pt

Em caso de execução indevida também pode ser requerido ao juiz a adoção de providências necessárias para fazer cessar a situação e restabelecer a situação anterior.

O projeto autonomiza dois incidentes distintos – levantamento da suspensão da eficácia do ato e adoção das providências necessárias para impedir ou fazer cessar a execução em caso de execução indevida - ambos processados nos autos do processo cautelar, sendo a parte contrária ouvida e o processo concluso ao juiz com urgência para decisão em 5 dias.

Quando o pedido de levantamento pela entidade requerida for efetuado com caráter de urgência promove-se uma realização de uma audiência oral, no prazo de 48 horas, sendo a decisão tomada imediatamente.

Tiago Duarte⁶⁵ alerta para a possibilidade deste pedido de levantamento poder ser sempre solicitado com caráter de urgência, o que poderá inviabilizar ainda mais o cumprimento dos prazos previstos e conduzir ao alargamento do prazo de decisão dos requerimentos.

1.6.7. Natureza da decisão de impedir os atos de execução

A autoridade administrativa tem o dever de impedir com urgência que os serviços ou os interessados iniciem ou prossigam com os atos de execução. Para cumprimento desta obrigação, a administração pode praticar atos que se revelam contrários a atos anteriores.

Diogo Calado defende que se trata de uma obrigação que decorre da lei não sendo, por isso, objeto de impugnação.⁶⁶

⁶⁵ Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26, p.89.

⁶⁶ Diogo Calado, O novo regime da suspensão de eficácia de ato administrativo no âmbito das providências cautelares impugnatórias, o Anteprojecto de Revisão do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e do Estatuto das Tribunais Administrativos e Fiscais em Debate, 2014, p. 2010.

Tiago Duarte⁶⁷ afirma também que é uma informação aos serviços e/ou aos interessados dos efeitos de que decorrem *ope legis* do pedido de suspensão da eficácia do ato administrativo. Só no caso de incumprimento pelos interessados é que haverá lugar a eventuais atos administrativos para cumprimento.

Em sentido contrário, Pedro Gonçalves e Bernardo Azevedo⁶⁸ defendem que estes atos, que denominam de segundos atos, são verdadeiros atos administrativos, em sentido estrito, porque são lesivos da esfera jurídica dos respetivos destinatários. A obrigação imposta à autoridade vai desencadear atos que produzem efeitos na esfera jurídica dos destinatários e são autonomamente lesivos dos seus interesses.

Entendemos que só há atos administrativos quando a administração tiver de atuar para fazer cumprir o efeito de proibição de execução automático.

1.6.8. A possibilidade de aplicação de sanção pecuniária compulsória

O n.º 3º prevê que nos casos de execução indevida possa haver lugar à “imposição de sanção pecuniária compulsória nos termos do artigo 169º, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil, disciplinar e criminal que ao caso possa corresponder” .

A sanção pecuniária compulsória visa assegurar a tutela jurisdicional efetiva do particular lesado. Esta sanção opera nos casos de execução indevida, nascendo assim uma nova obrigação. O seu fim imediato é induzir ao cumprimento da proibição de executar o ato administrativo e não o de indemnizar o requerente.

Nos termos do disposto no artigo 128º a proibição de executar ou prosseguir com a execução vincula a administração e o beneficiário do ato. Coloca-se, assim, a questão de

⁶⁷Tiago Duarte, “Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?”, Revista Julgar, n.º 26, p.80.

⁶⁸ Pedro Gonçalves e Bernardo Azevedo, Impugnabilidade dos Atos praticados ao abrigo do art. 128º, n.º 2 do CPTA e inconstitucionalidade da norma habilitante, CJA, n.º 90, novembro/dezembro, 2011, p. 4.

saber se, em caso de execução indevida pelo particular, o juiz pode aplicar uma sanção pecuniária compulsória.

No n.º 1 pode ler-se o seguinte: “ 1 - A imposição de sanção pecuniária compulsória consiste na condenação dos titulares dos órgãos incumbidos da execução, que para o efeito devem ser individualmente identificados, ao pagamento de uma quantia pecuniária por cada dia de atraso que, para além do prazo limite estabelecido, se possa vir a verificar na execução da sentença”.

A figura da sanção pecuniária compulsória tal como está defenida nos n.ºs 1 a 3 do artigo 169º do CPTA tem como destinatário a administração, os titulares do membro do órgão da administração faltoso.

A administração tem a obrigação de velar pela inexistência de atos de execução. Questiona-se se quando a administração tiver que executar o ato por um terceiro pode ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória contra um particular.

Parece-nos que a redação a norma proposta pela comissão aponta apenas para a possibilidade de aplicação desta sanção à administração, que tem a obrigação de impedir, com urgência, que se proceda ou continue a proceder à execução do ato. O destinatário desta sanção é o titular do órgão da administração incumbido de fazer cumprir a proibição de executar o ato suspendendo.

1.7. Manutenção do regime na revisão de 2015

Apesar da proposta da Comissão de Revisão do CPTA constituir uma revisão profunda do regime do artigo 128º e da doutrina ter apresentado vários contributos no âmbito da sua apreciação, acabou o mesmo por, incompreensivelmente, não sofrer qualquer alteração.⁶⁹

⁶⁹ O Decreto-Lei nº 214-G/2015, de 2 de outubro, aprovou a revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Mário Aroso de Almeida esclarece que a manutenção da figura da resolução fundamentada foi norteadada pelo facto de, por um lado, o Governo não querer dispor do seu poder de emitir resoluções fundamentadas e, por outro lado, os tribunais não quererem assumir a responsabilidade que resultaria da consagração de uma solução diferente, como se analisou, nomeadamente, no que respeita à ponderação, mais abrangente, a ser feita.⁷⁰

Jorge Pação⁷¹ defende que o legislador perdeu uma oportunidade para reponderar a restritividade associada à aplicação do regime do artigo 128º, eventualmente concebendo-o como uma verdadeira suspensão automática provisória dos efeitos do ato administrativo e, conseqüentemente, restringindo a aplicação do artigo 131º às situações de tutela urgentíssima e que não se compadecem com o eventual levantamento da suspensão automática provisória. Esclarece que apenas inovou por via de uma modificação à margem do artigo 128º que estatuiu que o recurso da decisão que julgue infundada a resolução fundamentada e declara a ineficácia dos atos de execução não tem efeito suspensivo.⁷²

A proibição de executar o ato e o levantamento da proibição pela administração continuam a operar sem qualquer intervenção judicial.

A resolução fundamentada é uma manifestação unilateral da administração que faz operar o levantamento da suspensão automática da eficácia do ato previsto na lei. A entidade requerida terá de efetuar prova de que o interesse público prosseguido pelo ato objeto de impugnação é relevante e que a suspensão da sua eficácia determina graves prejuízos.

⁷⁰ Mário Aroso de Almeida, Manual de Processo Administrativo, 2016, p. 435.

⁷¹ Jorge Pação, Breves Notas sobre os Regimes Especiais de Tutela Cautelar no CPTA revisto, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 7, 2016, www.e-publica.pt

⁷² Art. 143º n.º 2 alínea b).

O requerente da providência tem de aguardar pelos atos de execução para suscitar o incidente de declaração de ineficácia dos atos de execução indevida.

Entendemos que nos casos em que a administração emite resolução fundamentada, deve remetê-la para tribunal e ser possível emitir um juízo acerca da sua legalidade. Apesar de tal possibilidade não se encontrar expressamente prevista no artigo 128º, nos casos de manifesta ilegalidade da resolução por falta de fundamento ou por se revelar desnecessária deveria o juiz oficiosamente poder apreciá-la e rejeitá-la.

Do exposto resulta comprovado que com esta revisão se perdeu uma oportunidade de proceder à alteração de um regime com debilidades evidentes e do qual resulta uma preponderância expressa do interesse público sobre o dos particulares.

Na verdade, impunha-se colmatar o défice de proteção dos interesses contrainteressados e adotar-se a redação do anteprojeto com vista a garantir que o requerimento de levantamento da proibição de executar o ato pudesse ser apresentado pelo beneficiário da sua execução e não apenas pela entidade administrativa.

Aderimos à incompreensão manifestada por Jorge Pação ⁷³ quanto à opção pela manutenção da expressão “recebido o duplicado do requerimento”, por transportar consigo uma insegurança jurídica quanto à definição exata do momento a partir do qual a administração se encontra vinculada a não executar e a impedir que terceiros executem o ato administrativo, bem como quanto ao início da contagem do prazo de 15 dias para a eventual emissão da resolução fundamentada.

Este prazo podia ter sido eliminado com vista a diminuição de resoluções “infundadas e pouco fundamentadas” e que não são seguidas de imediata execução do ato.

No que respeita à resolução fundamentada entendemos que a mesma podia ter sido eliminada. Na verdade, nos casos em que haja manifesta necessidade e urgência na

⁷³ Jorge Pação, Breves Notas sobre os Regimes Especiais de Tutela Cautelar no CPTA revisto, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 7, 2016, www.e-publica.pt

execução de um ato haverá sempre legitimidade da administração para afastar a suspensão da eficácia dos atos. Contudo, optando-se pela manutenção da possibilidade de emissão da resolução fundamentada impunha-se que do preceito constasse expressamente a previsão da sua impugnabilidade autónoma sem dependência de qualquer ato de execução bem como a identificação de critérios objetivos para a sua emissão.

A manutenção do regime sem a introdução de quaisquer alterações não permitiu avançar para um regime de maior equilíbrio entre as partes. Mantém-se um regime que está pensado para relações bilaterais (administração e um particular) e que não considera os interesses de outros interessados na relação jurídica. Caberá, assim, aos tribunais efetuar uma ponderação de todos os interesses, que potencie soluções mais equilibradas em função das circunstâncias específicas do caso concreto.

1.8. Proposta de Lei n.º 168/XIII

Encontra-se em curso na Assembleia da República o procedimento legislativo de aprovação da Proposta de Lei n.º 168/XIII que propõe fazer uma revisão do contencioso administrativo e tributário e de outros diplomas legais.⁷⁴

No que respeita ao ao artigo 128º, a referida proposta de lei contempla a seguinte alteração, “ 1- Quando seja requerida a suspensão da eficácia de um ato administrativo, a entidade administrativa, após citação, não pode iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante remessa ao tribunal de resolução fundamentada no prazo de 15 dias reconhecer que o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público. 2- “(...) deve a entidade citada impedir (...). 6 – Requerida a declaração de ineficácia dos atos de execução indevida, o juiz ou relator ouve a entidade administrativa e os contrainteressados no prazo de cinco dias, tomando de imediato a decisão.”

⁷⁴ Consultada em www.app.parlamento.pt.

No âmbito da discussão pública deste proposta de lei foram solicitados contributos a várias entidades, destacando-se os seguintes pareceres⁷⁵:

O Conselho Superior da Magistratura toma boa nota da eliminação da referência imprecisa ao recebimento do duplicado do requerimento, esclarecendo que o momento relevante para a proibição de executar o ato administrativo do artigo 128º é o da citação do requerimento de suspensão da eficácia à autoridade administrativa.

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais considera que do ponto de vista material se deveria clarificar que a entidade requerida está impedida de executar o ato administrativo no período que medeia a citação e a resolução fundamentada. Consideram discutível que a sanção para a violação da proibição de executar o ato administrativo seja a mera ineficácia e não a nulidade.

A doutrina também já se pronunciou acerca destas alterações legislativas.

Mário Aroso de Almeida⁷⁶ manifesta surpresa pelo facto de só ser proposta a resolução de uma das insuficiências do regime e que consiste na substituição da referência ao “duplicado do requerimento” pela referência à “citação” da entidade demandada.

João Miranda⁷⁷ refere que a disciplina do artigo 128º se revela impreparada para responder aos desafios que se colocam quando, no plano substantivo e também no plano processual, as relações jurídicas envolvem mais de duas partes.

⁷⁵ Consultados em www.app.parlamento.pt.

⁷⁶ Mário Aroso de Almeida, Breve Apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Adminsitrativos previstas na Proposta de Lei n.º 168/XIII, Atas da Conferência sobre Inicitativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário, Eduardo Paz Pereira/ Vasco Pereira da Silva/ Ana Paula Dourado/ João Miranda/ Nuno Cunha Rodrigues/ Ana Gouveia Martins (Coordenadores), ICJP/CIDP, Março de 2019, p. 78.

⁷⁷ João Miranda, Breves Reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa, Atas da Conferência sobre Inicitativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário, Eduardo Paz Pereira/ Vasco Pereira da Silva/ Ana Paula Dourado/ João Miranda/ Nuno Cunha Rodrigues/ Ana Gouveia Martins (Coordenadores), ICJP/CIDP, Março de 2019, p. 120.

Considera que a manutenção do regime significa não só a preservação de uma prerrogativa processual da administração que não é sustentável e descara os interesses de uma das partes da relação jurídica, traduzindo-se numa situação de vantagem de um sujeito privado face a outro sujeito privado.⁷⁸

Mais uma vez se perde a oportunidade de introduzir melhorias significativas num regime que não contempla soluções justas para todos os interesses envolvidos na relação jurídica.

⁷⁸ João Miranda, Breves Reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa, Atas da Conferência sobre Inicitativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário, Eduardo Paz Pereira/ Vasco Pereira da Silva/ Ana Paula Dourado/ João Miranda/ Nuno Cunha Rodrigues/ Ana Gouveia Martins (Coordenadores), ICJP/CIDP, Março de 2019, p. 121.

PARTE III

1. Resolução Fundamentada

Conforme já referido, no âmbito de um pedido de suspensão de eficácia, a proibição de executar de iniciar ou prosseguir com a execução do ato pode ser sustada mediante a emissão pela autoridade administrativa de resolução fundamentada em que se reconheça que o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público.

A resolução fundamentada corresponde, na prática, a uma decisão de continuidade na execução do ato administrativo até pronúncia judicial em sentido contrário, podendo os interesses do requerente da providência ser sacrificados.

1.1. Natureza jurídica da resolução fundamentada

Uma das questões que se tem debatido na doutrina respeita à natureza jurídica da resolução fundamentada.

Santos Botelho⁷⁹ defende que não é possível a impugnação contenciosa da resolução fundamentada por não se tratar de um ato administrativo mas apenas de um “ato complementar”. Considera que a resolução fundamentada se insere nos atos posteriores à prática do ato definitivo, enquadrado na fase integrativa da eficácia do ato objeto do pedido de suspensão de eficácia, que tem a sua eficácia provisoriamente suspensa.

A resolução fundamentada apenas existe por causa do processo e só nele produz efeitos.

⁷⁹ José Manuel dos Santos Botelho, Contencioso Administrativo, 3ª Edição, 2000, p. 529.

Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha⁸⁰ entendem que a figura da resolução fundamentada nos processos cautelares se pode equiparar com a figura das causas legítimas de inexecução por razões de interesse público no âmbito dos processos executivos. Com efeito, “Em ambos os casos, do que se trata é de reconhecer que, em determinadas circunstâncias, a absoluta necessidade de assegurar a prossecução do interesse público pode exigir o afastamento das regras que, de outro modo, seriam aplicáveis, com o consequente sacrifício dos interesses por elas protegidos”.

A resolução fundamentada não consubstancia um ato administrativo impugnável, mas um ato processual que resulta dos poderes discricionários da administração e de uma situação de natureza excecional que tornam imperiosa e inadiável a execução do ato suspendendo.

Na jurisprudência também se tem defendido que a resolução fundamentada não se pode qualificar como ato administrativo, sendo apenas uma pronúncia administrativa desenvolvida no âmbito e sob a égide estrita dum processo judicial cuja legalidade cumpre ser exclusivamente sindicada através do competente incidente de declaração de ineficácia dos atos de execução indevida previstos nos n.ºs 4 a 6 do artigo 128º.⁸¹

Outro entendimento possível é o de que este ato unilateral praticado pela administração constitui uma decisão administrativa com efeitos que extravasam o processo, tendo por objetivo permitir a execução de atos administrativos que lhe são externos. Decisão administrativa que tanto pode levar à constituição de uma situação nova como à modificação ou extinção da situação jurídica preexistente, produzindo efeitos imediatos de alteração da situação jurídica do requerente da suspensão e lesando os seus interesses no processo.

⁸⁰ Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4ª Edição, 2017, p. 1025.

⁸¹ Neste sentido, Acórdão do TCA Norte de 04.10.2007, processo n.º 0132/05.2BEBRG-C e Acórdão do TCA Norte de 14.02.2008, processo n.º 01205/07.9BEVIS-A.

Na verdade, a resolução fundamentada não produz apenas efeitos dentro do processo, também produz efeitos jurídicos na esfera de terceiros que extravasam o processo. A resolução fundamentada é emitida com vista a permitir a execução de atos externos ao processo.

Do exposto, parece-nos que se justifica analisar o conceito de ato administrativo com vista a clarificar a natureza jurídica da resolução fundamentada.

1.1.1. Pronúncia administrativa no processo ou ato administrativo

O ato administrativo é para Freitas do Amaral⁸² “o ato jurídico unilateral praticado no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”.

João Caupers⁸³ define o ato administrativo como sendo “um acto jurídico unilateral praticado no exercício de uma actividade administrativa pública e destinado a produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”. Considera que neste conceito existem quatro elementos essenciais: um ato jurídico, unilateral, um comportamento adotado no exercício de uma atividade de natureza administrativa pública e que visa produzir efeitos numa situação jurídica individual e concreta.⁸⁴

No entendimento de Vasco Pereira da Silva⁸⁵ é uma “manifestação unilateral de vontade, de conhecimento ou de desejo, proveniente da Administração e destinada à

⁸² Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª Edição, 2012, pp. 238-239.

⁸³ João Caupers, Introdução ao Direito Administrativo, 2000, p. 171.

⁸⁴ ... pp.167 a 171.

⁸⁵ Vasco Pereira da Silva, “Em Busca do Acto Administrativo Perdido”, 1996, p.624.

satisfação de necessidades coletivas que, praticada no decurso de um procedimento, se destina à produção de efeitos jurídicos de carácter individual e concreto”.

Para efeitos do antigo CPA⁸⁶, no artigo 120º, consideravam-se *“atos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”*.

Alguns autores defendem que apenas os atos jurídicos unilaterais que se traduzem num poder de decisão podem integrar a categoria de atos administrativos, uma vez que introduzem alterações na ordem jurídica, afetando as situações dos destinatários sem que seja necessária a intervenção do tribunal enquanto outros também integram os atos jurídicos com eficácia meramente interna neste conceito.

Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves da Costa e J. Pacheco Amorim⁸⁷ defendem que o conceito de ato administrativo integra apenas as decisões administrativas. Para estes autores, a expressão “decisão” é o elemento estruturante, que deve ser interpretada num sentido estrito, de comando jurídico unilateral ou “estatuição”, ou seja, um poder de decisão unilateral, vinculado ou que poderá envolver a formulação de valorações próprias, emitido pela Administração no exercício das suas funções com vista à definição de situações jurídicas individuais e concretas. Por outro lado, o ato administrativo é aquele que “criando, modificando, extinguindo (acto com efeitos positivos) ou recusando-se a criar, modificar ou extinguir (acto com efeitos negativos) uma relação jurídica define inovatoriamente direito para um caso concreto”.

⁸⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

⁸⁷ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves da Costa e J. Pacheco Amorim, Código de Procedimento Administrativo Comentado, 2ª Edição, 2006, pp. 550 e 551.

Em sentido contrário, Vasco Pereira da Silva⁸⁸ e Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos⁸⁹ consideram que o Código acolhe uma definição ampla de ato administrativo que abrange todas as decisões que se destinem a produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. O conceito de ato administrativo integra os atos com eficácia meramente interna e aqueles que têm eficácia externa, que são suscetíveis de lesar de imediato a esfera jurídica dos interessados.

Mário Aroso de Almeida⁹⁰ defende que na redação anterior do CPA na figura de ato administrativo, integravam-se “tanto os atos de conteúdo decisório que se projetavam no âmbito da relação administrativa geral ou comum, como aqueles cujos efeitos se esgotavam no âmbito das chamadas relações intraadministrativas ou interorgânicas, que se desenvolvem na esfera interna às entidades públicas, entre os seus órgãos e funcionários ou agentes.”

O atual CPA⁹¹ define, no seu artigo 148º, o ato administrativo como “(...) as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

A decisão continua a ser o elemento estruturante deste conceito. É uma declaração unilateral que resulta de uma conduta voluntária da administração.

De seguida, exige-se que seja praticado por qualquer entidade que, independentemente da sua natureza, exerça sob o prisma funcional atividade administrativa (*“no exercício de poderes administrativos”*).

⁸⁸ Vasco Pereira da Silva, “Em Busca do Acto Administrativo Perdido”, 1996, p.624.

⁸⁹ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª Edição, 2009, pp. 74 a 77 e 79 e 83.

⁹⁰ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 4ª Edição, 2017, pp. 190 e 191.

⁹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Estas decisões têm ainda de produzir efeitos externos. Trata-se de decisões que produzem efeitos nas relações entre a administração e os administrados, entre entidades públicas ou que afetam a situação jurídica de uma coisa.

O novo artigo veio restringir o conceito do ato administrativo ao ato decisório com eficácia externa e como tal suscetível de alterar a situação jurídica de terceiros (entidades externas ao autor do ato).

Como refere Mário Aroso de Almeida⁹² “a nova definição de ato administrativo do artigo 148º do CPA exige, pois, que, dentro do universo dos atos jurídicos concretos com conteúdo decisório, se estabeleça a distinção entre os atos que visam produzir efeitos externos e aqueles que por não possuírem esse alcance, devem ser qualificados como atos internos”.

E por fim, um último elemento que remete a decisão com efeitos jurídicos externos para uma situação individual e concreta (excluindo desta forma os regulamentos).

Posto isto, podemos afirmar que o ato administrativo resulta do poder legal que a administração pública tem de introduzir unilateralmente efeitos jurídicos na esfera de terceiros sem que haja necessariamente o concurso da sua vontade.

Analisados os elementos integradores do conceito de ato administrativo importa verificar se a resolução fundamentada contém estes elementos.

Tem-se entendido que a resolução consubstancia uma mera pronúncia administrativa, configurando um ato processual praticado pela administração com vista a assegurar a sua posição no litígio esgotando os seus efeitos dentro do processo judicial. Contudo, não podemos simplesmente considerar que a emissão da resolução fundamentada

⁹² Mário Aroso de Almeida, Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo regime do Código do Procedimento Administrativo, 4ª Edição, 2017, p. 193.

constitui um simples ato unilateral no processo, uma vez que produz efeitos jurídicos com eficácia externa ao permitir a retoma dos efeitos do ato suspendendo.

A emissão da resolução fundamentada permite o levantamento da suspensão e a execução do ato administrativo contrariando os interesses do requerente da providência cautelar.

Por isso, estamos perante uma verdadeira decisão administrativa que produz efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. A sua emissão possibilita que a administração ou um terceiro prossigam com a execução do ato suspendendo e determina a produção de efeitos jurídicos próprios e novos com eficácia externa.

Trata-se também de um ato praticado por um órgão da administração ou por entidades que estejam no exercício de poderes administrativos uma vez que são estes que podem aferir da lesão do grave interesse público.

A resolução fundamentada consubstancia uma decisão administrativa em que se reconhece que numa determinada situação em concreto importa prosseguir com a execução do ato. Este reconhecimento não tem apenas efeitos no processo, sendo suscetível de lesar os interesses do requerente da providência.

Pelo que, consideramos que a resolução fundamentada constitui um ato declarativo de efeitos constitutivos, que consiste no reconhecimento de que em determinada situação se impõe o prosseguimento da execução e que comporta efeitos lesivos para o requerente da providência.

Devendo, por isso, exigir-se um especial cuidado na fundamentação dos motivos que presidem a este reconhecimento para se possa aferir da sua legalidade.

1.1.2. A fundamentação na resolução fundamentada

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 152º do CPA exige-se a fundamentação de todos os atos administrativos que “Neguem, extingam, restrinjam ou afetem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos, ou imponham ou agravem deveres, encargos, encargos, ónus, sujeições ou sanções”.

Este dever que decorre de uma imposição constitucional⁹³ desempenha a função de revelar os motivos pelos quais a decisão foi tomada assegurando a transparência e imparcialidade da decisão.

Um ato administrativo encontra-se devidamente fundamentado quando observa os requisitos exigidos no artigo 153º do CPA. Deve conter a explicitação sucinta de facto e de direito que determinaram a sentido da decisão permitindo ao seu destinatário conhecer os motivos que levaram à tomada de decisão.

A resolução fundamentada deve demonstrar de forma clara e inequívoca a urgência de prosseguir imediatamente com a execução do ato. Devendo comprovar-se que o interesse público não se compadece com a suspensão do ato com vista evitar os prejuízos que possam resultar da sua não execução.

Importa, pois, que a resolução fundamentada contenha motivos suficientes que demonstrem efetivamente a especial urgência no prosseguimento da execução do ato.

⁹³ Artigo 268º n.º 3 da CRP “*Os actos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afectem direitos ou interesses legalmente protegidos*”.

Na jurisprudência tem-se defendido que a resolução se encontra fundamentada quando as razões nela constante sustentam de forma “sucinta, clara, concreta, congruente e contextual” a necessidade de prosseguir com a execução do ato sobre o qual impende a suspensão automática dos seus efeitos. Terá, assim, de conter a motivação suficiente que comprove “a necessidade imperiosa de prosseguir com a execução do ato administrativo suspendendo a ponto de não ser possível, sob pena de grave prejuízo para o interesse público, esperar pela decisão judicial cautelar”.⁹⁴

Para além da verificação de um discurso que justifique a decisão, a resolução deve conter “elementos bastantes, capazes ou aptos a basear a decisão” que fundamentem que “há grave prejuízo para o interesse público no diferimento da execução do ato”.⁹⁵

Na apreciação da fundamentação da resolução fundamentada deve apenas ter-se em conta o requisito no n.º 1 do artigo 153º do CPA⁹⁶. Para além da apreciação formal das razões invocadas, o tribunal deve aferir se a resolução fundamentada contém motivação idónea que comprove que do deferimento da execução do ato pode resultar grave prejuízo para o interesse público.

Deste modo, verifica-se que a apreciação judicial se encontra moldada pelos factos apresentados na resolução fundamentada e deve respeitar os limites impostos pela margem de livre apreciação de que a administração dispõe para escolher a solução que se mostre mais adequada à prossecução do interesse público no caso em concreto.

⁹⁴ Acórdão do TCA Norte de 4 de outubro de 2007, processo n.º 01312/05.2BERG-C.

⁹⁵ Acórdão do TCA Norte de 20.02.2015, processo n.º 01354/05.8BERG-C.

⁹⁶ Acórdãos do STA de 3 de abril de 2008, processo n.º 01209/07 e processo n.º 01709/7.

1.2. Poderes da administração e do juiz

A resolução fundamentada insere-se no âmbito do exercício de poderes discricionários da administração contemplando situações de natureza excecional que tornam imperiosa a execução do ato⁹⁷.

Neste sentido a recente jurisprudência do STA⁹⁸ tem decidido que a emissão de resolução fundamentada por parte da administração constitui o exercício duma prerrogativa que só deve ser utilizada na medida em que seja indispensável para dar resposta a situações de especial urgência.

Nessa medida, a administração deve procurar os meios que se revelem mais adequados ou convenientes à prossecução do interesse público concreto⁹⁹, procedendo a um juízo que lhe permita escolher a situação mais adequada a adotar perante a situação em concreto.

Esta possibilidade que é conferida à administração, de decidir de forma unilateral, se fica ou não sujeita à proibição de executar o ato, pode constituir um privilégio gravoso caso não seja corretamente utilizado, isto é, se não for apenas utilizada por motivos de urgência e de relevante interesse público.

A resolução fundamentada tem que demonstrar com factos concretos o grave prejuízo para o interesse público. A este propósito veja-se o teor do Acórdão do STA de 03.04.2008, processo n.º 010779/07¹⁰⁰, que decidiu que na apreciação da resolução

⁹⁷ Acórdão do TCA Sul de 25.10.2007, processo n.º 2942/07 e Acórdão do TCA Norte de 01.03.2007, processo n.º 244/06, “o princípio é o da proibição da execução de um ato administrativo, na pendência de providência cautelar de suspensão de eficácia, e a exceção é a execução do ato administrativo.”

⁹⁸ Acórdão STA de 18.06.2015, Processo n.º 0469/15.

⁹⁹ Art. 266º n.º 1 da CRP.

¹⁰⁰ “ (...) VI - Já o juízo sobre se a resolução prevista no art.º 128, n.º 1, do CPTA está devidamente fundamentada é um juízo jurídico, incorporando-se naquilo a que normalmente se chama de matéria de direito. (...) VII - Todavia, o juízo sobre se “o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para

existem dois momentos distintos. Um primeiro momento de análise da existência de fundamentos na resolução e um segundo momento em que se procede à verificação do preenchimento da previsão normativa pelos mesmos.

Passado o primeiro momento de apreciação da legalidade formal da resolução fundamentada, o juiz pronuncia-se acerca dos factos enunciados, com vista a verificar se os motivos nela constantes são idóneos para a invocação do grave prejuízo para o interesse público que possa existir no caso em concreto.

Na concretização do conceito de grave prejuízo para o interesse público o juiz deve emitir decisão que se limita aos factos invocados na resolução, dado o limite externo que lhe é imposto pela margem de livre apreciação da administração.

Na apreciação do “grave prejuízo para o interesse público” tem de se apurar se envolve o exercício de poderes discricionários ou se se trata da concretização daquele conceito. No exercício de poderes discricionários a lei atribui à administração um espaço de liberdade de escolha entre várias alternativas previstas na lei, cabendo à administração escolher a solução mais adequada para o caso concreto. No caso de conceitos jurídicos indeterminados exige-se um juízo valorativo extrajurídico, sendo conferida à administração um espaço de liberdade, que se traduz numa margem de livre apreciação e de livre decisão, dado que o preenchimento pode envolver juízos de oportunidade que são espaços próprios do exercício de função administrativa.

A administração deve procurar os meios que se revelem mais adequados e convenientes à prossecução do interesse público. O juiz não pode invadir esta margem de livre apreciação administrativa sob pena de violar o princípio da separação de poderes. O que não significa que os atos não possam ser apreciados pelos tribunais, mas apenas que este controlo é limitado ao controlo da legalidade, uma vez que o juízo que possa ser feito sobre a razoabilidade, conveniência, oportunidade da decisão administrativa

o interesse público" será, normalmente um juízo factual, por ser um juízo avaliativo de factos que é, ele mesmo, também, matéria de facto".

compete exclusivamente à administração. Por seu turno, o juiz deve verificar se foram respeitados os princípios pelos quais a administração deve exercer a sua atividade.

A intervenção do tribunal resume-se a uma apreciação da demonstração tempestiva e fundamentada pela administração de que o deferimento da execução do ato suspendendo seria “gravemente prejudicial para o interesse público”. Não podendo o tribunal invadir o espaço de livre apreciação administrativa, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

Da análise da jurisprudência constata-se uma acentuada exigência na apreciação das razões que fundamentam a resolução fundamentada bem como na demonstração efetiva do carácter excecional da parte final do n.º 1 do artigo 128º do CPTA¹⁰¹.

Por outro lado, importa verificar se o artigo 128º do CPTA, que não impõe um ónus formal de impugnação da resolução fundamentada, permite a sua impugnação em momento anterior ao da prática de qualquer ato de execução.

Da leitura do referido artigo parece resultar que tal impugnação não é possível, o que não pode deixar de suscitar reservas a quem, como nós, defende que a resolução fundamentada constitui um ato administrativo.

O CPTA não prevê expressamente a possibilidade do interessado impugnar a resolução fundamentada autonomamente, apenas sendo objeto de uma apreciação incidental no âmbito do incidente de declaração de ineficácia dos atos de execução.

Na jurisprudência tem-se defendido a necessidade da prática de atos de execução ao abrigo da resolução fundamentada emitida com o argumento de não se estar perante um ato administrativo impugnável, tendo por isso de haver previamente desrespeito do constante no n.º 1 do art. 128º CPTA. O tribunal pode averiguar da consistência e fundamentos da "resolução" quer por sua iniciativa quer por impulso das partes. Contudo, essa pronúncia do tribunal não pode ocorrer numa situação de abstração

¹⁰¹ Acórdãos do TCA Norte de 14.02.2008, processo n.º 1205/07 e do TCA Sul de 25.10.2007, processo n.º 2942/07.

independente de qualquer ato concreto de execução. A norma que exige o conhecimento das razões em que a resolução se fundamenta tem em vista clarificar se houve execução indevida.

No Acórdão do TCA Sul de 25 de novembro de 2010 decidiu-se o seguinte: “I - Nos termos do artigo 128º nº3 do CPTA, considera-se indevida a execução quando falte a resolução fundamentada prevista no nº 1 ou o Tribunal julgue improcedentes às razões em que aquela se fundamenta. II- O interessado tem o ónus de indicar os actos de execução cuja declaração de ineficácia pretende. III- Não resultando dos autos que tenha sido praticado qualquer acto destinado à execução do acto suspendendo, o pedido de declaração de ineficácia deve ser indeferido.”

A lei não prevê não um momento para a análise pelo tribunal da conformidade da resolução fundamentada aos requisitos previstos no art. 128º, antes fazendo depender este momento da avaliação do pedido pelo interessado da declaração de ineficácia de atos de execução entretanto praticados ao abrigo dessa resolução fundamentada.

No Acórdão do TCA Sul de 7 de fevereiro de 2011, processo n.º 0705/10 decidiu-se o seguinte: “2. Não existe no art. 128º do CPTA o incidente de pedido para declaração da improcedência das razões concretas invocadas na “resolução fundamentada “. A lei não prevê que se peça a vã ou mera apreciação dos “motivos” da “resolução”. E a economia processual justifica-o: só vale a pena apreciar os motivos concretos da “resolução fundamentada” se houver desrespeito pela regra imperativa ope legis constante do nº 1 do art. 128º, ou seja, se se prosseguir ou tiver prosseguido na execução do acto administrativo. 3. Se houver interesse em agir, pode-se requerer ao tribunal onde penda o processo de suspensão da eficácia de acto administrativo, até ao trânsito em julgado da sua decisão, a declaração de ineficácia dos actos de execução indevida praticados. Isto é, que se lhes paralise os efeitos durante a lide cautelar.”

Mário Aroso de Almeida e Carlos Fernandes Cadilha¹⁰² defendem que a “operatividade da resolução fundamentada não depende de decisão do juiz sobre o seu mérito que apenas poderá ser avaliado num momento posterior se o incidente de declaração de ineficácia dos atos for suscitado.”

O juiz procede à apreciação incidental da resolução eventualmente emitida em ordem a pronunciar-se sobre os atos de execução praticados, mas não parecer ter de determinar a sua eliminação da ordem jurídica quando a considere infundada. A resolução fundamentada não é instituída como um ato administrativo impugnável.

Ora, esta solução não nos parece a mais adequada. Revela falta de preocupação com a execução do ato suspendendo por parte da administração que é acusada do recurso abusivo a resoluções pouco ou nada fundamentadas.

Outra questão respeita ainda à possibilidade do tribunal poder avaliar a resolução antes da existência de atos de execução. Não se encontram razões para impor aos interessados a espera pela prática de atos para poderem reagir e que pode potenciar a multiplicação de litígios sem qualquer justificação.

Entendemos, por isso, que a melhor interpretação do regime será permitir uma avaliação da resolução fundamentada independentemente da existência de atos de execução e aferir se esta cumpre ou não os requisitos que lhe são impostos por lei, entendendo que a lei não impõe qualquer momento processual para a emissão desse juízo.

¹⁰² Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4ª Edição, 2017, p. 1024.

CONCLUSÕES

As medidas cautelares são instrumentos urgentes que servem para garantir o efeito prático e útil das sentenças, assegurando uma regulação provisória dos interesses até ser proferida sentença, removendo o *periculum in mora*.

A experiência demonstra que o atual regime da providência cautelar de suspensão da eficácia do ato administrativo não permite acautelar todos os interesses envolvidos no litígio.

A administração pode unilateralmente suspender a proibição de executar o ato sem que o tribunal seja chamado a pronunciar-se. O requerente tem a seu favor o efeito suspensivo automático da eficácia do ato de execução. A necessária e desejada apreciação judicial dos interesses em litígio fica relegada para um segundo momento. Os contrainteresados têm de aguardar pela execução indevida para que os seus interesses sejam apreciados e ponderados.

A Comissão de Revisão do Código pretendia garantir uma maior proteção dos particulares e equilibrar os poderes das partes no litígio. A proposta de revisão comportava melhorias significativas no que regime que não foram aproveitadas.

A eliminação da possibilidade da administração obstar ao efeito suspensivo mediante emissão de resolução fundamentada, passando o levantamento a estar dependente de uma ponderação judicial teria a vantagem de retirar a uma das partes do litígio o poder de decidir de forma unilateral a continuidade de execução do ato.

A possibilidade de uma das partes do litígio poder ter um direito de veto sobre a da outra, impondo a sua vontade e impossibilitando-a de fazer valer os seus direitos e interesses, constitui uma prerrogativa que contraria a tendência atual do contencioso assente numa paridade entre a administração e os particulares.

A eliminação deste “privilégio” não afetava a proteção do interesse público que passaria a estar a cargo do tribunal. Esta ponderação judicial permitiria salvaguardar o equilíbrio na defesa dos interesses de todos os intervenientes no litígio.

Podia ter-se aproveitado a revisão para eliminar, pelo menos, o prazo para a emissão da resolução que tem suscitado tantas críticas acerca da sua oportunidade. Também se podia ter clarificado que a citação é o momento a partir do qual opera a proibição de executar o ato. Esta última previsão está presente na Proposta de Lei n.º 168/XIII que está atualmente em discussão pública.

O estado de necessidade poderia constituir uma válvula de segurança do regime para situações extraordinárias ou anormais. O eventual risco de abuso por parte da administração no recurso a esta figura seria ponderado pelo tribunal. Tratar-se-ia de uma apreciação objetiva da verificação dos pressupostos do estado de necessidade e não simplesmente de uma apreciação do grave prejuízo para o interesse público. Em nosso entender não seria necessário prever expressamente esta possibilidade, por força do disposto no n.º 2 do artigo 3º do CPA que legitima a atuação da administração em situações extraordinárias ou anormais que constituem uma risco de lesão ou ofensa urgente para um interesse público essencial, que deve prevalecer e reclama a necessidade de uma atuação urgente.

O pedido de levantamento da proibição de executar o ato passaria e bem a ser efetuado pela entidade requerida e os beneficiários do ato com fundamento no grave prejuízo para o interesse público e pelo interessado com fundamento na execução indevida. Desta forma, a decisão do tribunal ponderaria os vários interesses em presença.

A solução de apreciação da situação em concreto pelo juiz acabaria por repor o equilíbrio entre as partes. Se é verdade que a administração dispõe de um poder, que pode constituir um privilégio gravoso quando emite resoluções infundadas, também é verdade que a proibição automática de executar o ato pode contribuir para um aumento de pretensões infundadas.

O artigo manteve-se inalterado com a revisão de 2015, perdendo-se uma oportunidade de equilibrar todos os interesses no litígio e de introduzir uma melhoria significativa na tutela judicial dos interesses dos contrainteressados. Estes continuam a estar fortemente prejudicados com a manutenção de um regime que lhes veda a possibilidade do contraditório. Na verdade, o n.º 1 do artigo 128º apenas se refere às autoridades administrativas proibindo-as de iniciar ou continuar a execução. No n.º 2 impõe-lhes o dever de impedirem, com urgência, que os serviços e os contrainteressados procedam ou continuem a proceder à execução do ato.

Os beneficiários de atos favoráveis ficam impedidos de proceder à execução desses atos na pendência do processo cautelar, colocando-os numa posição menos favorável face à administração. Com efeito, a ratio deste preceito reside numa lógica de poder da administração, com vista a privilegiar o interesse público. Apesar de se considerar que o legislador não pretendeu prejudicar os contrainteressados, é certo, que os coloca numa posição frágil, sem possibilidade de reação imediata.

O artigo 128º, ao regular especificamente a suspensão da eficácia, parece impedir a ponderação de outros interesses que não o “interesse público” na execução do acto.

Este preceito está moldado para relações bilaterais (administração/particular), sendo certo que existem que certas atuações administrativas que extravasam o âmbito das relações bipolares, produzindo efeitos sobre pessoas que não são os seus imediatos destinatários, tendo uma natureza multipolar ou plurilateral. As decisões da administração pública podem, simultaneamente, lesar os interesses de uns e beneficiar outros, e, por conseguinte, para os primeiros importa anular a decisão e para os segundos importa a sua manutenção.

O chamamento dos contrainteressados ao processo, na sua função subjetiva, é uma decorrência dos princípios constitucionais do acesso à justiça e da tutela jurisdicional efectiva do direito e consagra o princípio processual da igualdade das partes, através do princípio do contraditório. Daí que a doutrina que defende a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 128º, por violação dos artigos 20º e 268º, mantenha atualidade uma vez

que aos interessados não é assegurado o princípio do contraditório e os interesses do litígio não beneficiam todos da mesma tutela.

A administração não pode executar o ato administrativo e tem o dever de impedir os beneficiários do ato. A obrigação imposta à autoridade vai desencadear atos que produzem efeitos na esfera jurídica dos destinatários e que são autonomamente lesivos dos seus interesses.

Na proposta de revisão previa-se a possibilidade de imposição de sanção pecuniária nos termos do artigo 169º que operava nos casos de execução indevida, nascendo assim uma nova obrigação. O fim imediato da sanção é induzir ao cumprimento da proibição de executar o ato administrativo e não o de indemnizar o requerente.

A figura da sanção pecuniária compulsória tal como está defenida nos n.ºs 1 a 3 do artigo 169º do CPTA tem como destinatário a administração, os titulares do membro do órgão da administração faltoso. Parece que a redação da norma proposta pela comissão apontava apenas para a possibilidade de aplicação desta sanção à administração. O destinatário desta sanção era o titular do órgão da administração incumbido de fazer cumprir a proibição de executar o ato suspendendo.

O regime proposto também permitia solucionar as dúvidas existentes quanto à compatibilidade do decretamento a título provisório da providência cautelar com o regime do artigo 128º. A proposta constante no n.º 6 previa expressamente a a possibilidade de decretamento provisório aos processos cautelares de suspensão de eficácia de atos administrativos em situações de urgência, como alguma doutrina já vinha defendendo.

Defendemos que teria sido da maior relevância constar, expressamente, na norma a possibilidade de impugnação autónoma da resolução, sem haver necessidade de aguardar por eventuais atos de execução, pelo facto de se tratar de um ato administrativo e, como tal, jurisdicionalmente impugnável.

Alguma doutrina e a jurisprudência têm defendido que a resolução consubstancia uma mera pronúncia administrativa, configurando um ato processual praticado pela administração com vista a assegurar a sua posição no litígio esgotando os seus efeitos dentro do processo judicial. Contudo, não podemos simplesmente considerar que a emissão da resolução fundamentada constitui um simples ato unilateral no processo, uma vez que produz efeitos jurídicos com eficácia externa ao permitir a retoma dos efeitos do ato suspendendo.

No artigo 148º do CPA o conceito de ato administrativo abrange “(...) as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

O ato administrativo resulta do poder legal que a administração pública tem de introduzir unilateralmente efeitos jurídicos na esfera de terceiros sem que haja necessariamente o concurso da sua vontade.

A resolução fundamentada é uma decisão administrativa que produz efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta. A sua emissão possibilita que a administração ou um terceiro prossigam com a execução do ato suspendendo e determina a produção de efeitos jurídicos próprios e novos com eficácia externa. É um ato declarativo de efeitos constitutivos, que consiste no reconhecimento de que em determinada situação se impõe o prosseguimento da execução e que comporta efeitos lesivos para o requerente da providência.

No que concerne à fundamentação é indispensável que a resolução contenha motivos suficientes que demonstrem efetivamente a especial urgência no prosseguimento da execução do ato. A apreciação judicial da resolução encontra-se moldada pelos factos nela apresentados e deve respeitar os limites impostos pela margem de livre apreciação de que a administração dispõe para escolher a solução que se mostre mais adequada à prossecução do interesse público no caso em concreto. O controlo judicial é da

legalidade, uma vez que o juízo que possa ser feito sobre a razoabilidade, conveniência, oportunidade da decisão administrativa compete exclusivamente à administração.

No regime atual o juiz procede à apreciação incidental da resolução eventualmente emitida em ordem a pronunciar-se sobre os atos de execução praticados, mas não parecer ter de determinar a sua eliminação da ordem jurídica quando a considere infundada. Solução que cremos não ser a mais adequada.

O n.º 3 do artigo 128º faz depender a decisão do juiz sobre a manutenção ou levantamento da suspensão provisória do acto apenas da existência da resolução ou da apreciação das razões invocadas pela administração na resolução fundamentada, não possibilitando a análise de outros argumentos.

Resulta da norma que os interessados têm de aguardar pela execução do ato para poderem reagir, sem que o tribunal possa avaliar a resolução antes da existência desses atos. Julgamos que não existem razões para tal imposição. Com efeito, dever-se-ia permitir uma avaliação da resolução fundamentada independentemente da existência de atos de execução e aferir se esta cumpre ou não os requisitos que lhe são impostos por lei, entendendo que a lei não impõe qualquer momento processual para a emissão desse juízo.

Atentas as insuficiências do regime há muito detetadas e à indisponibilidade para a mudança verificada no processo da revisão de 2015, cremos que aos tribunais continuará a tarefa de proferir decisões interpretativas e encontrar soluções materiais mais equilibradas atendendo a todos os interesses do litígio.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Mário Aroso de Artigo 128º CPTA: Realidade e Perspetivas, CJA n.º 93, maio/junho, CEJUR, 2012
- ALMEIDA, Mário Aroso de Manual de Processo Administrativo, Almedina, 2013
- ALMEIDA, Mário Aroso de Teoria Geral do Direito Administrativo, o Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo, 4ª Edição, 2017
- ALMEIDA, Mário Aroso de Breve Apontamento sobre algumas alterações ao Código de Processo nos Tribunais Adminsitrativos previstas na Proposta de Lei n.º 168/XIII, Atas da Conferência sobre Inicitativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário, Eduardo Paz Pereira/ Vasco Pereira da Silva/ Ana Paula Dourado/ João Miranda/ Nuno Cunha Rodrigues/ Ana Gouveia Martins (Coordenadores), ICJP/CIDP, 2019.
- ALMEIDA, Mário Aroso de /
CADILHA, Carlos Alberto Fernandes Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3ª Edição Revista, Almedina, 2010
- ALMEIDA, Mário Aroso de/
CADILHA, Carlos Alberto Fernandes Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 4ª Edição, 2017
- AMARAL, Diogo Freitas do As providências cautelares no novo contencioso administrativo, CJA, n. 43, janeiro/fevereiro, CEJUR, 2004
- AMARAL, Diogo Freitas do Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2ª Edição, Almedina, 2012
- AMORIM, Tiago As providências cautelares no CPTA: um primeiro balanço, nº 43, setembro/outubro, CEJUR, 2004
- ANDRADE, José Carlos Vieira de A Justiça Administrativa, Lições, 15ª Edição, Almedina, 2016

BOTELHO, José Manuel da S. Santos	Contencioso Administrativo Anotado – Comentado - Jurisprudência, 3ª Edição, Almedina, 2000
CADILHA, António Fernandes	Aplicabilidade e alcance do art. 128º no âmbito do contencioso pré-contratual (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1ªSecção) de 3.10.2013, P.829/13), CJA, n.º 108, novembro/dezembro, CEJUR, 2014
CALADO, Diogo	O novo regime da suspensão de eficácia de ato administrativo no âmbito das providências cautelares impugnatórias, in Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão (coord.) o Anteprojecto de Revisão do Código de Processo dos Tribunais Administrativos e do Estatuto das Tribunais Administrativos e Fiscais em Debate, AAFDL Editora, 2014
CAUPERS, João	Introdução ao Direito Administrativo, Âncora, 2000
CORREIA, José Manuel Sérvulo	Revisitando o Estado de Necessidade, Contributo para os Estudos Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral, abril de 2010, https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Revisitando-o-Estado-de-Necessidade/2428
DUARTE, Tiago	Providência cautelar e resolução fundamentada: The Winner takes it all? (Acórdão do Tribunal Administrativo Sul de 13.10.2005, P. 0152/05), CJA, n.º 55, janeiro/fevereiro, CEJUR, 2006
DUARTE, Tiago	Providências Cautelares, Suspensões Automáticas e Resoluções Fundamentadas: Pior a Emenda do que o Soneto?, Revista Julgar, n.º 26, Coimbra Editora, 2015
FERNANDEZ, Elizabeth	Revisitando o art. 128º, n.º 2, do CPTA: agora na perspectiva do contrainteresado, CJA, n.º 90, novembro/dezembro, CEJUR, 2011

Fonseca, Isabel Celeste da	Processo Temporalmente Justo e Urgência, Coimbra Editora, 2009
FONSECA, Rui Guerra da	A suspensão da eficácia de atos administrativos no projeto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1, n.º 2, junho 2014
GOMES, Carla Amado	As metamorfoses da justiça urgente: Notas Breves sobre a Reforma do CPTA, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol.3, n.º 1, abril, 2016
GONÇALVES, Pedro da Costa/ Azevedo, Bernardo	Impugnabilidade dos actos praticados ao abrigo do artigo 128º, n.º 2 do CPTA e inconstitucionalidade da norma habilitante, CJA, n.º 90, novembro/dezembro, CEJUR, 2011
GOUVEIA, Paulo H. Pereira	As realidades da nova tutela cautelar administrativa, CJA, n.º 55, janeiro/fevereiro, CEJUR, 2006
GOUVEIA, Paulo H. Pereira	Meio cautelares hoje e amanhã, CJA, n.º 94, julho/agosto, CEJUR, 2012
MAÇÃS, Maria Fernanda	O contencioso cautelar, in Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão (coord.) Comentários à Revisão do ETAF e do CPTA, AAFDL Editora, 2016
MAÇÃS, Maria Fernanda	A tutela pré-cautelar: breves reflexões, CJA, n.º 106, julho/agosto, CEJUR, 2014
MAÇÃS, Maria Fernanda	Tutela Judicial Efetiva e Suspensão da Eficácia: balanço e perspectivas, CJA, n.º 16, julho/agosto, 1999
MAÇÃS, Maria Fernanda	A Suspensão Judicial da Eficácia dos Atos Administrativos e a Garantia Constitucional da Tutela Judicial Efetiva, Boletim da Faculdade de Direito, Studia Jurídica 22, Coimbra Editora, 1996.

MARTINS, Ana Gouveia	Efetividade da Tutela Cautelar, CJA, n.º 124, julho/agosto, CEJUR, 2017
MARTINS, Ana Gouveia	Perspectivas de Evolução da Tutela Provisória do Processo Cautelar, CJA n.º 79, janeiro/fevereiro, CEJUR, 2010
MIRANDA, João	Breves Reflexões sobre (mais) uma alteração da legislação processual administrativa, Atas da Conferência sobre Inicitativas Legislativas de Reforma do Processo Administrativo e Tributário, Eduardo Paz Pereira/ Vasco Pereira da Silva/ Ana Paula Dourado/ João Miranda/ Nuno Cunha Rodrigues/ Ana Gouveia Martins (Coordenadores), ICJP/CIDP, 2019.
MONCADA, Luiz S. Cabral de	Código do Procedimento Administrativo anotado, 1ª Edição, Coimbra Editora, 2015
MONTEIRO, Cláudio Ramos	Suspensão de Eficácia de Atos de Administrativos de Conteúdo Negativo, AAFDL, 1990
NETO, Dora Lucas	Meios cautelares, CJA n.º 76, julho/agosto, CEJUR, 2009
OLIVEIRA, Mário Esteves de / COSTA, Pedro Costa Gonçalves/ AMORIM, J. Pacheco	Código de Procedimento Administrativo Comentado, 2ª Edição, Almedina, 2006
PAÇÃO, Jorge	Breves Notas sobre os Regimes Especiais de Tutela Cautelar no CPTA revisto, Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 7, 2016
SILVA, Manuel Gomes da / CALADO, Diogo	Declaração de ineficácia de atos de execução: e se não os houver, CJA, n.º 122, março/abril, CEJUR, 2017
SILVA, Vasco Pereira da	Em Busca do Acto Administrativo Perdido, Almedina, 1996
SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado	Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2ª Edição, D. Quixote, 2009

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do TCA Norte de 01.03.2007, processo n.º 244/06

Acórdão do TCA Norte de 04.10.2007, processo n.º 0132/05.2BEBRG-C

Acórdão do TCA Norte de 14.02.2008, processo n.º 01205/07.9BEVIS-A

Acórdão do TCA Norte de 01.04.2011, processo n.º 1910/09

Acórdão do TCA Norte de 20.02.2015, processo n.º 01354/05.8BERG-C.

Acórdão do TCA Norte de 29.08.2016, processo n.º 00940/16.5BEPRT

Acórdão do TCA Sul de 25.10.2007, processo n.º 2942/07

Acórdão do STA 44.007.98.10.28

Acórdão do STA 44.082.98.09.23

Acórdão do STA de 03.04.2008, processo n.º 01209/07

Acórdão do STA de 18.06.2015, processo n.º 0469/15